

DANSK MILJØRET

BIND I

ALMINDELIG DEL

Hovedredaktion

W. E. v. EYBEN

AKADEMISK FORLAG
UNIVERSITETSFORLAGET I KØBENHAVN

1978

DANSK MILJØRET

© W. E. von Eyben 1977

**Bogen er sat med Linotype Times
og trykt i Krohns Bogtrykkeri, København**

ISBN 87-500-1754-3

Forord

Med 1. bind afsluttes dette værk. 2. bind, omfattende bygge- og planlovgivningen, udkom september 1977, og 3. bind om miljøværnet forelå december 1977. 4. bind, omfattende en række særlige emner, ekspropriation, ejendommenes vejforhold, naboretten, servitutter og hævde samt information om faste ejendommers retsforhold, fremkom marts 1978.

For gennem registre at finde frem til oplysninger om alle Miljørettens dele udsendes i umiddelbar tilslutning til dette bind et særligt registerbind, 5. bind.

Maj 1978
v. *Eyben*

§ 1. Almindelige synspunkter

Af professor, dr jur, *Bent Christensen*

I. Indledning

A. HVAD ER MILJØRET?

1. *Principiel afgrænsning*

Miljøret og miljøbeskyttelse eller miljøværn er som betegnelser for en juridisk disciplin og for et lovgivnings- og administrationsområde kun en halv snes år gamle.

Der findes derfor endnu ingen tradition for, hvilke retsregler der hører til i en fremstilling af miljøretten. To ting står dog fast. Det miljø, der er tale om, er det ydre – det fysiske – miljø, ikke det mellemmenneskelige. Og et fælles formål for alle miljørettens regler og for miljøvernets administration er beskyttelse af naturen og dens processer mod menneskelig indgriben – eller i det mindste: regulering af menneskenes brug af naturen for at gøre brugen så lemfældig som mulig.

Hermed er kernen i miljøretten ganske vist angivet, men ikke meget præcist. For det første er det ydre miljø ikke blot det naturgivne, men også det menneskeskabte, især bygninger, byer og trafik anlæg. For det andet har de fleste retsregler naturligvis mere end ét formål. For det tredje er formålet, »beskyttelse af naturen«, ikke entydigt. Lovgivning, der beskytter grundvandet, der her i landet er hovedkilden til drikkevand, eller som begrænser brugen af grus, kan lige så vel siges at tjene hensynet til sundhed hos mennesker (og husdyr) og hensynet til kommende generationers behov for vand og grus som hensynet til at beskytte naturen. For det fjerde gør den historiske udvikling, der har ført til den nuværende retstilstand, en afgrænsning ved hjælp af formålsbetragtninger særlig vanskelig. Regler, der regulerer menneskenes forhold til de fysiske omgivelser, og myndigheder, der på den ene eller anden måde tager sig af forholdet til naturen, er ikke noget nyt. Dem har vi i alt fald haft i de sidste 75–100 år. Både regler og myndigheder har imidlertid indtil for nylig været spredte og usammenhængende. Det, som nu sker, er, at man søger at samle alle eller dog mange af de hidtil spredte elementer under ét ved at se dem under den fælles synsvinkel: beskyttelse af naturen og dens processer mod menneskelig indgri-

ben. Men det bliver retsreglerne jo ikke uden videre sammenhængende og let overskuelige af.

Det er på denne baggrund ikke sært, at der hersker uklarhed endog om hvilke retsregler, der hører til miljørettens kerne. De fleste synes dog at være enige om, at til miljørettens kerne hører i alt fald reglerne om forurening og om bevarelse af naturen og de grundlæggende regler om brugen af landet til bebyggelse og trafikanlæg. Jfr *Bertil Bengtsson*: Nordisk miljö rätt. NU 1976:25.11.

I miljørettens udkanter er afgrænsningsproblemerne helt uafklaret, jfr bd 3 § 7. I. A. Tvivlsspørgsmålene kommer især frem i følgende sammenhænge:

De vigtigste af miljørettens regler retter sig til dem, der træffer beslutning om brugen af *fast ejendom*. Skal man af den grund begrænse miljøretten til at angå brugen af fast ejendom? Hvis man gør det, falder brugen af pesticider og kunstgødning i landbruget så inden for miljøretten, fordi brugen angår størstedelen af landets overflade, eller uden for, fordi de problemer, brugen af pesticider og kunstgødning rejser, mere ligner industriens og husholdningernes anvendelse af stoffer, der kan gribe ind i naturens processer på lignende måde? Og hvad med opbevaring og bortskaffelse af affald på anden måde end ved anbringelse på eller i jorden?

En del af de regler, der hører til miljørettens kerne, har *menneskenes velvære og sundhed* som beskyttelsesobjekt. Når man vil skille industri og boligområder og gennemgående og lokal trafik eller hindre støj er det ikke altid, fordi man derved hindrer eller lemper indgreb i naturens kredsløb. Det er for at skaffe byboere en behageligere og sikrere tilværelse. Men hvordan trækkes så grænsen over for andre regler, der har offentlig hygiejne og sundhed som formål?

Bydannelse, trafikanlæg og lignende massive ændringer i det naturgivne miljø hører til miljørettens kerne. Men hvor langt skal man gå i retning af at tage de *detaljerede regler om bygningers og andre anlægs opførelse og indretning* med? Og hvad med det indendørs miljø i boliger og på arbejdspladser, der bliver resultatet af at opføre bygninger?

Langt størstedelen af de regler, som alle vil henføre til miljøretten, har åbenbart beslutningstagere i *den private sektor* for øje. Men faktisk udføres miljøforstyrrende virksomhed i vidt omfang af offentlige myndigheder. Og offentlige myndigheder udøver service-virksomhed, der tager sigte på at afbøde miljøforstyrrelse. Skal sådanne foretagelser med i en fremstilling af miljøretten eller holdes udenfor?

Langt de fleste af de retsregler, der hører til miljørettens kerne, ru-

briceres sædvanligvis som offentligretlige, nærmere betegnet som speciel forvaltningsret. Bør det føre til, at miljørets fremstillinger *begrænses til offentligretlige regler*? Sondringen mellem privatret og offentlig ret er uklar og omstridt, se *Poul Andersen*.4 ff, *von Eyben*: Formuerettigheder.8 ff og *Ross*: Ret og Retfærdighed.246 ff. På et område som dette vil man nok være tilbøjelig til at betegne en retsregel som offentligretlig, *når* reglen især forfølger formål, som ikke kan ventes opfyldt ved individuelle rettighedshaveres – evt modstridende – bestræbelser for at få størst mulig behovstilfredsstillelse af deres ejendom, og *når* andre myndigheder end samfundets traditionelle retshåndhævere, politi og domstole, er særlig virksomme til reglens overholdelse. Brugt på denne måde, lægger ordet »offentligretlig« nok en grænse, men den er ikke skarp. Og bør den fastholdes? Grænsen mellem gamle og traditionelle civilretlige discipliner som servitutlæren og naboretten og dele af bygnings- og byplanlovgivningen har længe været besværlig at fastholde, jfr bd 2 § 2. V. G. Der er nu en udvikling i gang, der yderligere slører grænsen mellem den traditionelle privatret og den offentligretlige miljøret. Det klareste udtryk er bestemmelserne i Kommuneplanlovens § 49, stk 4, og Byggelovens § 25, stk 2, hvorefter overtrædelse af en række regler, som efter ovenstående definition helt utvivlsomt er offentligretlige, nu kan gøres gældende under sædvanligt civilt søgsmål, altså under sag anlagt af den private, som efter processens almindelige regler har tilstrækkelig interesse i sagen til at være søgsmålskompetent.

2. Almindelig oversigt over lovgivningen

Hverken traditionen eller principielle overvejelser kan således give et blot tilnærmelsesvis præcist svar på spørgsmålet om, hvilke retsregler der hører til miljøretten. Afgørende for, hvad der medtages i en fremstilling som denne, må derfor blive dels fremstillingsmæssige hensyn til overskuelighed og påpegning af sammenhænge, dels hensynet til tilpasning til den danske juridiske litteratur, som den nu engang foreligger.

Som en almen indledning både til dette bind og til hele værket gives i det følgende en oversigt over den del af det danske lovstof, som med nogen rimelighed kan henføres til miljøretten. Oversigten indeholder henvisninger til de steder i de følgende bind, hvor vedkommende love behandles nærmere.

Oversigten tjener således på én gang som en overfladisk orientering i et uoverskueligt retsområde, og som oplysning om, hvor man kan finde fremstillinger af det – noget mindre – retsområde, der behandles indgående i dette værk.

Man får lettest et overblik over retsreglerne ved at dele dem i 4 hovedgrupper. De 3 første er de vigtigste. De glider naturligvis over i hinanden. Og inden for hver af dem er der kerneområder, og områder, der grænser op til regelkomplekser, der ikke med nogen rimelighed kan siges at have beskyttelse af de fysiske omgivelser til formål. Den fjerde er en opsamlingsgruppe.

a. Forurening

Reglerne om forurening har som genstand først og fremmest de immissioner, der har været omfattet af naboretten i århundreder: vandforurening, luftforurening, rystelser, støj og – som noget nyt, skabt af den tekniske udvikling – stråling. Hertil føjes imidlertid visse andre beslægtede områder, der hidtil har hørt under den offentlige hygiejne.

Hovedloven er lov nr 372 af 13/6 1973 om *miljøbeskyttelse* (bd 3 § 7). Loven er i vidt omfang en rammelov i den forstand, at den opbygger et administrationsapparat og giver bemyndigelse til udstedelse af regler. Men loven selv indeholder også regler, der har væsentlig og direkte betydning for personer og virksomheder i den private sektor. Disse regler indeholdes især i kapitlerne 3–5. Kap 3, Beskyttelse af vandforsyningsinteresser, indeholder især den hovedbestemmelse, at sivebrønde og anden afledning af spildevand til undergrunden kræver tilladelse, § 11. Hovedbestemmelsen i kap 4, Beskyttelse af overfladevand, er en bestemmelse om, at spildevand heller ikke må tilføres vandløb, søer og havet uden tilladelse, §§ 17–18; men kapitlet har i øvrigt det formål at fremme planlagte, især offentlige spildevandsanlæg. Kap 5, Særlig forurenende virksomheder m v, indeholder især to hovedbestemmelser. Nye virksomheder, der er optaget på et særligt bilag til loven, må ikke anlægges uden forudgående tilladelse, og bestående virksomheder af samme art må ikke udvides eller ændres på en måde, der indebærer forøget forurening, før udvidelsen eller ændringen er godkendt, § 35. Hvis en bestående virksomhed omfattet af bilaget ved uændret drift medfører forurening, som ikke skønnes at være uvæsentlig, kan der nedlægges påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger, og hvis forureningen ikke kan afhjælpes herved, kan der nedlægges forbud mod fortsat drift, § 44, stk 1 og 2.

I henhold til loven er der udstedt en række bekendtgørelser og cirkulærer.

Dette gælder især om *nedsivningsanlæg* (bkg nr 172 og 173 af 29/3 1974), og om *spildevandsanlæg* (bkg nr 174, 175 og 177 af 29/3 1974 og cirk nr 69 af samme dato og nr 92 af 17/4 1974), men også om an-

dre emner, således bkg nr 171 af 29/3 1974 om *kontrol med oplag af olie*, bkg nr 347 af 27/6 1975 om *vaskemidlers nedbrydelighed* og bkg nr 18 af 15/1 1976 om *indførsel og anvendelse af PCB og PCT*. Endelig er der udstedt en lang række vejledende bestemmelser om spildevand, om begrænsning af luftforurening fra virksomheder, om ekstern støj fra virksomheder, om kontrollerede lossepladser, om svømmebassiner m v.

I henhold til loven er ligeledes udstedt det såkaldte *Miljøbeskyttelsesreglement*, bkg nr 170 af 29/3 1974, som ændret ved bkg nr 558 af 19/11 1976. Reglementet angår især en række forhold, der tidligere betragtedes som hørende under den offentlige hygiejne: regler om dyrehold, klosetter, affald, møddinger, begravelsesvæsen, badevand m v. Derudover indeholder reglementet i kap 11 en bestemmelse, der på betydningsfuld måde supplerer Miljøbeskyttelseslovens kap 5. Bestemmelsen indeholder hjemmel til at skride ind over for erhvervsvirksomheder, som *ikke* er optaget på bilaget til Miljøbeskyttelsesloven, hvis de i en ikke uvæsentlig grad medfører uhygiejniske forhold eller ulemper for omgivelserne. Tilsvarende gælder for idrætsanlæg, fritidsklubber og lignende fritidsaktiviteter, som medfører væsentlige støjulempen for omgivelserne.

Også andre love end Miljøbeskyttelsesloven indeholder regler om forurening. Lbkg nr 124 af 7/4 1967 om *foranstaltninger mod olieforurening af havet* indeholder forbud mod olieudtømning i dansk territorialfarvand og i vidt omfang tillige fra danske skibe andetsteds, og lov nr 290 af 7/6 1972 om *foranstaltninger mod forurening af havet med andet end olie* indeholder et mere eller mindre omfattende forbud mod dumpning af stoffer eller materialer på havet også uden for dansk territorialfarvand, medmindre der gives tilladelse. Lov nr 178 af 24/5 1972 om *bortskaffelse af olie- og kemikalieaffald* giver ministeriet hjemmel til at foreskrive, at sådant affald skal afleveres til det offentlige til fjernelse ved offentlig foranstaltning. Lov nr 293 af 9/6 1971 om *beholdere til øl og læskedrikke* bemyndiger til at give regler, der skal hindre anvendelse af éngangsemballage. Lov nr 135 af 26/4 1972 om *begrænsning af svovlindholdet m v i brændsel* bemyndiger til at sætte maksima for svovlindholdet i brændselsolie, og lov nr 267 af 8/6 1977 om *blyindholdet m v i motorbenzin* bemyndiger til at sætte maksima for indholdet af blyforbindelser og andre stoffer i benzin. Lov nr 94 af 31/3 1953 om *brug af radioaktive stoffer* foreskriver, at der skal tilladelse til at producere, importere og eje radioaktive stoffer, og giver hjemmel til at udstede regler om sådanne. Lov nr 244 af 12/5 1976 om *sikkerhedsmæssige og miljømæssige forhold ved atomanlæg m v be-*

stemmer, at placering, bygning og drift af atomanlæg og transport af nuklear brændsel kræver tilladelse. For så vidt angår tilladelsen til placering, gives den af miljøministeren efter forhandling med handelsministeren og efter høring af vedkommende amtsråd og kommunalbestyrelser samt efter indhentet tilslutning fra folketinget. For så vidt angår drift, gives tilladelsen af miljøministeren efter forhandling med vedkommende folketingsudvalg.

Love, som ikke har forurening som hovedemne, kan meget vel tilige indeholde forureningsbekæmpende regler. *Byggeloven* og *brandlovgivningen*, lov af 15/5 1868 og lbkg nr 641 af 29/12 1976, og de med hjemmel heri udstedte anordninger indeholder f.eks. regler om oliefyr, der bl.a. tager sigte på at begrænse luftforurening, og *Færdselsloven*, lov nr 287 af 10/6 1976, og *Luftfartsloven*, lbkg nr 381 af 10/6 1969, og de i henhold hertil udstedte anordninger søger at begrænse luftforurening og støj fra motorkøretøjer og luftfartøjer. Levnedsmiddelovgivningen – især lov nr 310 af 6/6 1973 om *levnedsmidler*, der her i landet sorterer under miljøministeriet – hører ligeledes til forureningslovgivningens grænseområde.

b. Brug og bevaring af naturressourcer

Denne hovedgruppe falder i 3 undergrupper.

Den første angår brugen af genskabelige ressourcer. Gruppen har meget uskarpe grænser. Det hænger sammen med, at andre formål end beskyttelse af naturen og dens processer på dette område spiller en meget stor rolle, og med at størstedelen af reglerne er gamle. I det følgende nævnes nogle nogenlunde klare eksempler.

Lbkg nr 524 af 26/9 1973 om *vandforsyning* (bd 3 § 10 I) indeholder den grundregel, at udnyttelse af grundvandet udover til husbehov kræver offentlig tilladelse. Derudover indeholder loven især regler om fælles vandindvindingsanlæg. I folketingssamling 1977/78 er forelagt forslag til en ny vandforsyningslov. Forslaget udvider pligten til at indhente forudgående tilladelse til udnyttelse af vandressourcer til at omfatte alt grundvand og overfladevand og styrker den offentlige planlægning af brugen af vandressourcerne.

Lbkg nr 523 af 26/9 1973 om *vandløb* (bd 3 § 10 II) regulerer anvendelsen af åer, grøfter, kanaler, søer, damme og andre lignende indvande m.v. Loven fastsætter en vis minimal brug af vandløbet, som kan ske uden offentlig tilladelse. Enhver grundejer kan således sænke grundvandet på sin ejendom til den for dyrkningen nødvendige dybde ved almindelig udgrøftning og dræning med afløb til bestående vandløb

uden anvendelse af pumpeanlæg, § 3, stk 1. Ejere af tilstødende lodder kan fra egen grund aflede såvel overfladevand som vand fra almindelige drænings- og udgrøftningsanlæg til vandløbene, § 3, stk 2. Det er tilladt alle og enhver at sejle på fælles vandløb med robåde, kajaker, kanoer og lignende småfartøjer, som drives uden anvendelse af mekanisk kraft, § 3, stk 4. Og indtil en evt gennemførelse af ovennævnte forslag til ny vandforsyningslov kan enhver benytte vandet i vandløbene til brug i husholdning og almindelig landbrug samt til næringsbrug af ringe omfang, § 3, stk 3. Loven indeholder desuden en almindelig, mere end hundrede år gammel regel, der har haft afgørende betydning, også for det danske landskabs udseende, nemlig reglen i § 2, stk 1, hvorefter benyttelse af naturlige vandløb til afledning af vand har fortrinsret for al anden benyttelse. I øvrigt indeholder loven udførlige regler om vedligeholdelse af vandløb, om regulering, d v s ændring, af disse samt om at særlig anvendelse af vandløbene til vandingsanlæg, fiskedamme, pumpeanlæg, opdæmning m v kræver særlig tilladelse.

Lov nr 164 af 11/5 1935 om *skove* (bd 3 § 9), indeholder regler, som tager sigte på at bevare skovene. I fredskove – det vil hovedsageligt sige arealer, som var skovbeklædte i 1805, eller som senere er gjort til fredskov – må der ikke fældes uden sådan genplantning, som er nødvendig for at skabe ny skov, § 6, og ingen køber af skov må i 10 år efter købet fælde andet end til husbehov, § 11.

Lov nr 221 af 3/6 1967 om *jagten* indeholder foruden regler om hvem, der har retten til at jage, regler til beskyttelse af vildtet, dels ved forskrifter om jagtmåden og dels ved mere eller mindre omfattende fredningsbestemmelser, der hindrer jagt. Fiskerilovene, lov nr 195 af 26/5 1965 om *saltvandsfiskeri* og lov nr 66 af 23/3 1965 om *ferskvandsfiskeri*, indeholder sammenlignelige bestemmelser til beskyttelse og ophjælpning af fiskebestanden.

Der findes et meget stort antal retsregler vedrørende den her i landet vigtigste brug af genskabelige naturressourcer, nemlig *landbrug*. Disse regler tjener naturligvis mere eller mindre indirekte til at beskytte naturen og dens processer. Men det er karakteristisk, at hovedformålene oftest er andre. Der kan være tale om at beskytte landbrugserhvervet mod sygdomme i planter og husdyr eller om at fremme det ved støtteordninger og prisordninger m v. Der kan også være tale om produktkontrol med landbrugets færdige forbrugsvarer og med råstoffer, som indgår i produktionen. Dette sidste sæt regler er endog meget talrigt. Selve hovedloven, lbkg nr 458 af 2/8 1973 om *landbrugsejendomme* (bd 3 § 12), har ikke brugen af landbrugsjorden som naturressource til

dyrkning som hovedemne. Lovens vigtigste regler, hvoraf nogle er af stor ælde, har til formål at bevare en selvstændig bondestand. Dette formål søges først og fremmest nået ved bestemmelsen i lovens § 8 om, at en landbrugsejendom skal opretholdes som selvstændigt brug og holdes forsynet med beboelsesbygning, hvorfra jorden drives af beboerne. Reglen udbygges med begrænsninger i muligheden for at sammenlægge landbrugsejendomme og begrænsninger i, hvem der kan erhverve landbrugsejendomme. Under de seneste ændringer i loven er der dog tilføjet en bestemmelse beslægtet med Skovlovens. Efter § 7 skal jorderne til en landbrugsejendom, medmindre der gives tilladelse til noget andet, som hovedregel udnyttes på forsvarlig jordbrugsmæssig måde i det omfang, de er egnede hertil. Og i et forslag til ændring i loven forelagt i folketingsåret 1977/78 styrkes tendensen til at lægge større vægt på landbrugsjorden som naturressource. Lovforslaget søger at værne dyrkningsjorderne ved at få inddraget hensynet til at bevare større samlede landbrugsområder i den fysiske planlægning på det tidligst mulige tidspunkt. Et klart miljøbeskyttelsesformål har lovgivningen om pesticider, lov nr 118 af 3/5 1961 om *midler til bekæmpelse af plantesygdomme, ukrudt og visse skadedyr samt om midler til regulering af plantevækst*. De udførlige regler i loven og i de anordninger, der er udstedt i henhold til den, går især ud på at sikre, at forbrugerne af pesticider får udførlig oplysning om disses egenskaber og farlighed. Det foreskrives dog tillige, at særlig farlige gifte kun må anvendes af autoriserede personer.

Den anden undergruppe angår brugen af naturressourcer, der ikke kan genskabes. I Danmark drejer det sig først og fremmest om grus- og lergravning. Hovedloven er lov nr 237 af 8/6 1977 om råstoffer (bd 3 § 11). Lovens hovedregel, §§ 7 og 15, er, at udnyttelse af forekomster i jorden og på søterritoriet kræver offentlig tilladelse. Men loven giver tillige ministeren bemyndigelse til at fastsætte begrænsninger af hensyn til en ressourceøkonomisk anvendelse af forekomsterne. Til Råstofloven knytter sig to andre love, lov nr 181 af 8/5 1950 om *efterforskning og udvinding af råstoffer i kongeriget Danmarks undergrund*, hvorefter råstoffer i undergrunden, som ikke før 1932 har været udnyttet privatøkonomisk, tilhører den danske stat, og lov nr 259 af 9/6 1971 om *kontinentalsoklen*, hvorefter den danske kontinentalsokkels naturforekomster tilhører den danske stat. Andres udnyttelse af disse råstoffer kræver således ikke blot offentlig tilladelse, men staten kan kræve betaling for udnyttelsen.

Den tredje undergruppe omfatter en række retsregler, der går ud på at bevare det naturgivne eller det menneskeskabte miljø. De vigtigste

af reglerne tager sigte på beskyttelse mod menneskelig indgriben. Hovedloven er lbkg nr 520 af 1/10 1975 om *naturfredning* (bd 3 § 8). Loven indeholder en række, temmelig forskelligartede bestemmelser. De ældste, der stadig anvendes i ganske vidt omfang i praksis, indeholder hjemmel til ved fredningskendelse at pålægge en ejendom servitutter, der som regel går ud på at bevare den nuværende tilstand i en eller anden grad, kap III. Hertil kommer regler om byggelinier, d v s regler om, at der ikke inden for i loven fastsatte afstande fra strande, skove, vandløb og jordfaste fortidsminder må opføres bygninger m v, kap VI, regler om almen færdsel og ophold på strandbredder og i skove samt udyrkede arealer, kap VIII, og et forbud mod friluftsreklamer m v, kap IX. Endelig indeholder loven regler om eller hjemmel til at udstede regler om, at visse anlæg i det åbne land kræver forudgående tilladelse, kap V. Regler om bevaring af andet end »natur« findes – foruden i Naturfredningslovens regel om ubetinget fredning af jordfaste fortidsminder, kap VII – i lov nr 203 af 31/5 1963 om *beskyttelse af historiske skibsvrag m v*, hvorefter sådanne vrage, når de findes på havbunden i danske farvande og har været tabt i mere end 150 år, tilhører staten, og lov nr 195 af 8/6 1966 om *bygningsfredning* (bd 3 § 13), hvorefter der kan træffes konkret afgørelse om fredning af bygninger med den følge, at ejerens rådighed over bygningen indskrænkes. Der findes imidlertid også regler, der tager sigte på beskyttelse mod naturkræfter. Et klart eksempel er *Sandflugtsloven*, lov nr 84 af 25/3 1961 (bd 3 § 9). Efter loven underkastes strandbredden og klitstrækningerne ved den jyske vestkyst og enkelte andre dele af landet fredning, med den virkning, at myndighederne kan foretage de nødvendige foranstaltninger til sandflugtsdæmpning, og ejernes rådighed begrænses, især derved at bebyggelse uden tilladelse er forbudt.

c. Brugen af landet til bebyggelse og transportanlæg

Kernen i dette regelsystem er de tre love, der tilsammen udgør den såkaldte *planlovsreform*: Zoneloven, Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven.

Lbkg nr 494 af 19/9 1975 om *by- og landzoner* (bd 2 § 3) deler hele landet i 3 zoner: byzoner, sommerhusområder og landzoner, men fastlægger ikke grænsen mellem de 3 zoner. Grænsen fastlægges som alt overvejende hovedregel enten ved offentlige planer gennemført i henhold til den hidtidige planlovgivning eller ved lokalplaner i henhold til Kommuneplanloven. Loven indeholder ingen materielle regler om byzoner og sommerhusområder, men begrænser brugen af ejendomme i

landzone meget betydeligt. Der kræves offentlig tilladelse til udstykning eller omdeling, medmindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom, § 6. Der kræves tilladelse til opførelse af en ny bebyggelse (og ombygning), medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet, § 7. Og bestående bebyggelse og ubebyggede arealer må ikke uden tilladelse tages i brug til andre formål end landbrug, skovbrug og fiskerierhverv, § 8.

Lbkg nr 477 af 19/9 1975 om *lands- og regionplanlægning* (bd 2 § 2. II. og III.) foreskriver udarbejdelse af regionplaner for hvert amt. Regionplanen skal indeholde retningslinjer for: fordelingen af den fremtidige byvækst; omfanget og beliggenheden af overordnede centre, større trafik anlæg og andre tekniske anlæg samt større offentlige institutioner; beliggenhed af virksomhed m v hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening stilles særlige beliggenhedskrav; størrelsen og beliggenheden af arealer forbeholdt jordbrugserhververe; anvendelsen af arealer til udnyttelse af sten, grus og andre naturforekomster; og størrelsen og beliggenheden af sommerhusområder og andre arealer til fritidsformål, § 7. Regionplanen skal respektere de landsplandirektiver, som gives af miljøministeren, og skal godkendes af denne. (For hovedstadsområdet findes i lbkg nr 478 af 19/9 1975 om *regionplanlægning i hovedstadsområdet* en tilsvarende, men i detaljer noget afvigende lov).

Lov nr 287 af 26/6 1975 om *kommuneplanlægning* (bd 2 § 2. IV. og V.) pålægger primærkommunerne at tilvejebringe en kommuneplan, der inden for de rammer, der er fastlagt af regionplanlægningen, skal fastlægge en hovedstruktur for hele kommunen og for de enkelte dele af kommunen rammer for lokalplanernes indhold, §§ 2-3. Inden for de rammer, som kommuneplanen fastlægger, *kan* kommunen tilvejebringe lokalplaner, der kan indeholde meget detaljerede regler, således f eks om bebyggelsers beliggenhed på grundene, bebyggelsers omfang og udformning, anvendelsen af de enkelte bygninger, foretagelse af afskærmningsforanstaltninger etc, se nærmere § 18. Før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivning af bebyggelser, *skal* der tilvejebringes en lokalplan, § 16, stk 3. Meningen er, at enhver blot nogenlunde væsentlig byudvikling skal ske på grundlag af detaljeret offentlig planlægning. Da der kan gå relativ lang tid førend systemet med regionplaner og kommuneplaner er ført ud i livet, indeholder loven i § 15 en overgangsbestemmelse, hvorefter planlægning tilvejebragt af kommunerne efter de hidtidige

regler, kan godkendes af ministeren som midlertidige rammer for lokalplaner.

Til disse hovedlove slutter sig et stort antal andre regler.

Særlig betydning for brugen af landet har love om *trafikanlæg og om andre offentlige anlæg*. De vigtigste er vejlovene. Lbkg nr 585 af 20/11 1975 om *offentlige veje* (bd 4 § 17) pålægger vejbestyrelserne – staten, amtsrådene og kommunalbestyrelserne – under hensyntagen til den øvrige planlægning at udarbejde planer for anlæg af nye veje, større forlængninger af bestående veje, og andre større anlægsarbejder, kap 3. Loven indeholder hjemmel til at sikre vejanlæggene ved at lægge byggeplaner, der forløber på begge sider af vejen, og inden for hvilke der ikke må opføres bebyggelse, kap 4. Endelig giver loven regler om facadeejerens adgangsforhold til offentlige veje, kap 6. Hovedreglen er her, at nye overgange og overkørsler og tilslutninger ikke må etableres uden vejbestyrelsens tilladelse, og at bestående ikke må benyttes til adgang fra andre ejendomme end dem, for hvilke de er anlagt. Der er ligeledes hjemmel til, at man ved særlig betydningsfulde veje kan træffe bestemmelser om begrænsning i adgangen til vejen. Lbkg nr 587 af 20/11 1975 om *private fællesveje* giver det offentlige afgørende indflydelse også på private vejanlæg. Efter *Luftfartsloven* kap 6, kræves der tilladelse til at indrette og drive flyvepladser, og i henhold til lov nr 239 af 12/5 1976 om *trafikhavne*, skal anlæg af nye havne godkendes af ministeren, der i øvrigt skal udarbejde en landshavneplan, der angiver rammerne for en koordineret udbygning af trafikhavnene på lang sigt. Til disse generelle love om trafikanlæg knytter sig et meget stort antal regler om individuelle offentlige anlæg af enhver art. Vi har her i landet den tradition, at større offentlige anlægsarbejder besluttet ved en lov, der tager særlig sigte på netop dette anlæg. Broarbejder, større vejarbejder, udvidelse af jernbaneanlæg, større havneanlæg, opførelse af nye universiteter eller udbygning af bestående o s v, vedtages oftest ved en særskilt lov.

På et begrænset, men for udnyttelsen af landet betydningsfuldt område, sommerhusbebyggelse, findes to særlove. Lbkg nr 495 af 19/9 1975 om *sommerhuse og camping m v* (bd 2 § 3. V.) indeholder fire vigtige regler. Erhvervsmæssig udleje af sommerhuse eller til camping kræver tilladelse, §§ 1–2. Det samme gælder selskabers, foreningers og stiftelsers erhvervelse af fast ejendom til andre formål end bebyggelse eller erhverv, § 8. Der kan under nærmere angivne omstændigheder gives ejere af større arealer i sommerhusområder påbud om at udnytte arealet i overensstemmelse med planen, §§ 4–6. Brug af be-

byggelse i sommerhusområder til helårsbeboelse kræver tilladelse, § 7a. Efter lov nr 230 af 7/6 1972 om *erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål* kan det offentlige under nærmere angivne omstændigheder pålægge ejendomme i landzone eller sommerhusområder forkøbsret eller ekspropriere dem.

Andre regelkomplekser er koncentreret om den enkelte bebyggelse og dennes anvendelse, men har tillige mere eller mindre åbenbart betydning for bydannelsen. *Byggeslov*, lov nr 323 af 26/6 1975 (bd 2 § 4), og det i henhold hertil udstedte *bygningsreglement* indeholder et mylder af tekniske forskrifter om den enkelte bebyggelse, men loven og reglementet indeholder tillige regler om friarealer, afstand m v. Lbkg nr 362 af 3/7 1974 om *boligtilsyn* (bd 2 § 6. II.) sætter minimumskrav for kvaliteten af boliger og indeholder hjemmel til forbud mod anvendelse af husrum til boliger, og lbkg nr 356 af 3/7 1975 om *sanering* (bd 2 § 6. III) søger at fremme og regulere byfornyelsen.

d. Andre tilfælde

Oversigten i de 3 foregående afsnit medtager mere end de fleste nok vil henregne til miljørettens kerne. Men hvor meget mere, er helt uklart. I yderkanterne er afgrænsningen, som allerede påpeget, ganske uvis. Der findes nemlig også love, som med nogen rimelighed kunne være medtaget, men som er holdt udenfor.

Uden for denne fremstilling af miljøretten holdes således *Arbejdsmiljøloven*, lov nr 681 af 23/12 1975, selv om den vil få væsentlig større betydning også for de traditionelle forureningskilders bekæmpelse end Boligtilsynsloven, som er medtaget. Grænsedragningen er her udelukkende praktisk betonet.

Et andet grænseområde af stor praktisk betydning er *genbrugen*. Hvis man af hensyn til en begrænsning i brugen af ikke-genskabelige ressourcer og/eller lettelse i bortskaffningen af affald kommer ind på at regulere vareproduktionen som et led i miljøværnet, bliver grænsedragningen mellem den allerede meget omfattende kvalitetskontrol med varer og miljøretten meget vanskelig at drage. Endnu er dette kun en udvikling i sin vorden. Der er dog i folketingsåret 1977/78 fremsat forslag til lov om genanvendelse af papir- og drikkevareemballager samt begrænsning af affald (lovforslag nr L 156). Forslaget giver ministeren bemyndigelse til at bestemme, at bestemte råvarer, tilsætnings- eller hjælpestoffer ikke eller kun i nærmere angivet omfang må forekomme i materialer eller produkter, der sælges eller anvendes her i landet. Forbindes genbrugsbestræbelserne med de hensyn til offentlig hygiejne,

som ligger bag *levnedsmiddelslovgivningen* – der her i landet hører under miljøministeriet, men ikke er medtaget i denne fremstilling – bliver miljøretten en meget omfattende disciplin, og miljøværnet en meget stor administrationsgren.

Mens denne fremstilling af miljøretten således er begrænset i forhold til, hvad der kunne medtages, omfatter den til gengæld nogle retsområder, som mange andre fremstillinger af miljøretten lader ligge. Denne udvidelse skyldes dels traditioner i den eksisterende danske juridiske litteratur, dels det usikre og på områder som dette måske også uhenigtsmæssige i sontringen mellem privatret og offentlig ret. Den regulering, som nu især realiseres ved planlægningslovgivningen, forureningslovgivningen og Byggeloven, realiseredes tidligere især ved den almindelige naborets regler og ved privatretlige servitutter. Disse privatretlige figurer har nu mindre betydning end tidligere, men de er ikke betydningsløse, og det er værdifuldt at se dem i sammenhæng med de beslægtede offentligretlige regler. Naboretten og læren om servitutter er derfor medtaget i 4. bind, §§ 18 og 19.

I samme bind er tillige i §§ 14–16 medtaget regler om ekspropriation, og i § 20 reglerne om hævd. Disse reglers medtagelse skyldes først og fremmest praktiske overvejelser og hensynet til den litterære tradition.

B. BAGGRUND. IDEOLOGISKE FAKTORER

Oversigten over lovgivningen på de områder, der med rimelighed kan henføres til miljøretten, vil have givet indtryk af en intens regeldannelse og administrativ virksomhed. Det er naturligvis ikke en isoleret dansk foreteelse. Samme udvikling er i gang i alle industrialiserede lande, både kapitalistiske og socialistiske. Dette værks øvrige bind vil tillige vise, at litteraturen om miljøværnsemner selv på dansk er blevet ret omfattende i løbet af ganske få år. På hovedsprogene er litteraturen allerede uoverskuelig stor.

Denne udvikling har åbenbar forbindelse med den voldsomme økonomiske vækst, der i USA begyndte i 1940'erne, og i Europa i 1950'erne, og som først i de senere år er løjet af. Det er let at pege på træk, der har ledsaget væksten, og som udgør baggrund for udviklingen inden for større eller mindre dele af miljøretten. Den meget stærke urbanisering og de ændringer i trafikken, som biler og fly har medført, er væsentlige elementer i den fysiske planlægnings baggrund. Forurenin-

gen og sundhedsrisiciene fra produktionen – også af fødevarer og nydelsesmidler – og det accelererede forbrug af ressourcer er lige så åbent baggrund for den egentlige forureningslovgivning, for udbygningen af den offentlige hygiejne, for rationering af ressourcer og for genbrugstanken. Den øgede velstand og udvidede fritid for langt størstedelen af befolkningen, som er fulgt med den økonomiske vækst, har på én gang accentueret ønskerne om miljøværn og skabt udbredt fornemmelse af, at miljøforbedringer lå inden for mulighedernes grænser.

Men der er intet simpelt årsagsforhold mellem disse og lignende træk i den tekniske og samfundsøkonomiske udvikling og den udformning, miljøretten og dens forvaltning har fået. Miljøværnsbestræbelserne præges tillige af faktorer, der med rimelighed kan betegnes som ideologiske, og som kraftigt påvirker den »atmosfære«, hvori miljørettens regler og forvaltning udformes og udøves.

Som baggrund for den følgende fremstilling af miljøretten gives i dette afsnit en oversigt over nogle af de ideologiske træk i »atmosfæren«, som efter mit skøn er mest væsentlige.

Det er en selvfølge, som dog for en sikkerheds skyld understreges, at lige netop dette afsnit er mere subjektivt og vanskeligere verificabelt end resten af værket.

1. Miljøværnsbestræbelser som afværgning af industrialiseringens skadevirkninger. Afvejning

Miljøbestræbelserne kan ses som endnu en fase i en bestandig gentagen proces, der kendes fra alle industrialiserede landes historie siden midten af det 19. århundrede. Hver gang den tekniske og sociale udvikling, der beskrives med samlebetegnelsen industrialisering, fik følger, der af politisk tilstrækkeligt betydningsfulde grupper ansås for skadelige, er staten trådt til og har forsøgt at afbøde de uønskede konsekvenser af den økonomiske udvikling. De anvendte midler har naturligvis vekslet. Men to typer har domineret. Ved retlige direktiver og et myndighedsapparat til at gennemtvinge disse, har man sat grænser for den acceptable økonomiske handlefrihed. Og det offentlige har oprettet – som oftest skattefinansierede – serviceinstitutioner, der ved positiv indsats har søgt at beskytte udsatte grupper mod industrialiseringens skadelige konsekvenser. En slående parallel til den nuværende forureningsbekæmpelse var reformerne i Danmarks eneste større by – København – i 1850'erne efter koleraepidemien. Her søgte man ved regler at bedre boligstandarden og at drive de mest svinende virksomheder ud af bykernen eller dog at hindre deres fortsatte vækst, ved »planer« – ophæ-

velsen af den militære demarkationslinje uden om voldene – at sprede bebyggelsen og hindre overbefolkning, og ved offentlig service – Københavns Vandværk og Københavns Kommunehospital er de klareste eksempler – at fremme offentlig hygiejne. Men eksemplerne er i øvrigt talrige. Fabrikstilsyn, tilsyn med banker, forsikringsselskaber og monopoler, kvalitetskontrol med medicin og biler, arbejdsformidling og revalidering er nogle af de mere nærliggende.

Denne måde at betragte miljøvænsbestræbelserne på – det offentliges indgriben for at afbøde skadelige følger af en økonomisk udvikling, hvis gavnlige virkninger ønskes – er nok den dominerende. Det er den, der anvendes af miljøværnets politiske chefer og deres nærmeste rådgivere. I miljøministeriets rapport »Miljøministeriets opgaver 1977–82. Status og udviklingstendenser på miljøområdet. Oktober 1977« hedder det således: »Der synes . . . ikke at være grundlag for at betvivle, at fortsat vækst i produktion og forbrug kan forenes med opfyldelse af de miljøpolitiske målsætninger.« (s 18). Og i miljøministerens forord til rapporten siges det: »Vi kan – hvis vi vil – gennemføre en vellykket miljøpolitik samtidig med, at der sker en fortsat udvikling på andre samfundsområder. Men det forudsætter, at miljøpolitikken i fremtidens samfund får en mere fremtrædende rolle end tidligere.« (s 9). Synsmåden accepteres formentlig også af størstedelen af dem, der i en eller anden forstand kan betragtes som »magthavere«, politikere, organisationsledere, industriledere, opinionsførere etc. Og i al fald karakteriserer synsmåden bedst det, der sker, på de områder, hvor miljøvænsbestræbelserne for tiden er mest intense. Man vil bøde på vand-, luft- og støjforurening, selv om den økonomiske vækst derved hæmmes noget; men man accepterer videre teknologisk industrialisering som udgangspunkt. Man vil rationere og rationalisere brugen af ikke-genskabelige ressourcer; men man vil ikke standse den produktion, der hviler på deres forbrug. Og man vil styre og forbedre bydannelsen; men fortsat urbanisering accepteres som det givne.

Nøgleordet er derfor: *afvejning*. »Miljøhensynene må afvejes over for andre hensyn«, Rapporten.6 jfr 17, og Miljøbeskyttelseslovens § 1, stk 3.

2. Konflikter. Miljøvern og økonomisk vækst. *Vekslende vurderingsgrundlag.*

Denne synsmåde er nok dominerende, men den er langt fra enerådende. Karakteristisk for den atmosfære, hvor miljøvænsbestræbelserne udformes og administreres, er tilstedeværelsen af ganske talrige og vel-

artikulerede fortalere for en forkastelse af økonomisk vækst som et acceptabelt mål for samfundets udvikling. I et vist omfang er forkastelsen ikke frivillig. Nogle mener, at fortsat økonomisk vækst er umulig og vil føre til katastrofe. For andre er forkastelsen resultatet af et etisk valg. En række af de træk, der har ledsaget den økonomiske vækst: belønningen af hårdt arbejde og af individuel indsats i konkurrence med andre, den høje vurdering af materielle goder og »levestandard«, og den stadige forandring i individers og grupperes forhold fordømmes som etisk mindreværdige. Man ønsker i stedet et samfund præget af stabilitet, fællesskab og ikke-materielle – »menneskelige« – værdier.

Nedvurderingen af den økonomiske vækst sætter sit præg selv på miljøministeriets ovennævnte rapport. Den begynder – s 12 – en indledende fremstilling af miljøproblemerne med følgende karakteristik af den periode i Danmarks historie, hvor velstanden er steget kraftigst og befolkningens levealder forøget mest dramatisk: »Udviklingen i de sidste menneskealdre gennem industrialiseringen og den deraf følgende vækst i produktionen har forringet og truet en række livsvigtige miljøkvaliteter. Byvækst, forurening og storforbrug af naturens ressourcer har ændret landskabet og naturens økologiske balance og påvirket sundhedstilstanden og udfoldelsesmulighederne.«

Nedvurderingen af økonomisk vækst får øget betydning, fordi den ofte optræder i forbindelse med andre strømninger.

Nogle af disse er gamle og velkendte.

Der har siden begyndelsen af dette århundrede i de fleste lande eksisteret organisationer, hvis formål var at beskytte natur og gamle bygninger. Interesserne har især været æstetiske og rekreative. Her i landet er Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet de bedst kendte, men ikke de eneste. Der foregår i disse år nok en vis fusion mellem disse foreninger og vækstmodstanderne, men den er på ingen måde fuldstændig. Derimod optræder de to grupper ofte sammen i konkrete miljøværnsspørgsmål.

De mange, der på velkendte politiske præmisser forkaster det bestående samfund til fordel for én eller anden form for egalitær socialisme, har i almindelighed samme dégout for konkurrence og belønning af individuel indsats som modstanderne af økonomisk vækst. Da de konkrete miljøproblemer oftest opstår, fordi en privat virksomhed ønsker at øge sin produktion og sin profit, eller fordi en offentlig myndighed ønsker at øge egnens eller landets industrialisering, kan resultatet meget vel blive en konfrontation mellem traditionelle magthavere, især industriledere og politikere der står som fortalere for økonomisk vækst,

og modstandere der ud fra forskellige synspunkter kan mødes i liden- skabelig, etisk betonet uvilje mod det konkrete projekt.

En tredje strømning er af nyere dato. Velstandsniveauet er nu steget så stærkt, at den form for velvære, som består i rolige og smukke om- givelser, påskønnes og søges erhvervet af meget brede kredse. Forstyr- relser i omgivelsernes kvalitet kommer især fra industrianlæg, trafik- anlæg eller bastant bydannelse.

Følgen er, at den, der påtænker et anlægsarbejde af nogen størrelse, må regne med muligheden for modstand fra en koalition af modstan- dere af økonomisk vækst, modstandere af kapitalisme, mere traditio- nelle naturværnskredse og lokale, ikke ideelle interesser i at bevare mil- jøet uforstyrret.

De konflikter, der derved opstår, har meget forskellig intensitet. I de senere år har konflikterne vist sig særlig bitre og omfattende, når an- læggene var nukleare kraftværker. Det hænger nok sammen med an- læggenes størrelse – de er ikke blot lokale – og med eventuelle risici- dramatiske karakter, og måske også med disse anlægs tilknytning til den våbentekniske udvikling, hvis fare alle formentlig er sig fuldtud be- vidst.

Konfrontationen mellem miljøværnet som afværgning af industriali- seringens skadevirkninger og som forbundsfælle i kampen mod økono- misk vækst eller dog visse af dennes udslag er miljøværnets grundlæg- gende konflikt. Men det er naturligvis ikke den eneste. For dele af rets- området er hastigt skiftende vurderinger i kredse, hvis opfattelser er relevante – især professionelle kredse –, et karakteristisk træk. Det gæl- der især stedplanlægningen. Opfattelsen af det gavnlige eller skadelige i bebyggelse i det åbne land, i beboelse i højhuse, etageejendomme el- ler étplanshuse, i totalsanering kontra andre former for byfornyelse, i indkøbscentre kontra nabolagsbutikker, i mere eller mindre strikt ad- skillelse mellem erhvervsbyggeri og beboelse o s v, skifter erfarings- mæssigt så hurtigt, at nyligt udførte anlægsarbejder, der naturligvis ikke uden videre kan gøres om, ofte anfægtes, jfr Miljøministeriets rapport. 6–7 og 39 ff.

Disse konfliktmuligheder – konfrontationen omkring den økonomi- ske vækst og dennes udslag og de hastigt vekslende professionelle vur- deringsgrundlag – er formentlig blandt årsagerne til de bestræbelser for udvidet nærdemokrati eller medbestemmelse, der præger netop miljø- værnsområdet. Endnu er de, der griber miljøværnsbestræbelserne an på den traditionelle manér: som forsøg på at afværge beklagelige føl- ger af en i øvrigt ønsket udvikling, dominerende. De, der har et andet

syn, har derfor svært ved at gøre deres synspunkter gældende via de traditionelle politiske kanaler. De søger derfor naturligvis andre. Da en meget stor del tilhører den veluddannede middelstand, er offentlig debat en helt selvfølgelig alternativ kanal. De usikre og vekslende vurderingsgrundlag på f.eks. stedplanlægningsområdet forstærker medbestemmelsestendenserne. Kun omfattende offentlig debat kan bringe de mange elementer i vurderingsgrundlaget frem. Og for beslutningstagerne fremtræder det som en fordel at kunne henvise til, at de har skaffet og afvejet så mange vurderingspræmisser som muligt, når deres afgørelse senere – på grundlag af et andet vurderingsgrundlag i professionelle kredse – anfægtes. Miljøværnet er derfor et af brændpunkterne i den hastige, men endnu uafklarede udvikling, der karakteriseres med ord som medbestemmelse, offentlighed, nærdemokrati m.v.

3. *Helhedssyn*

Miljøværnsområdet præges i usædvanlig grad af en tendens, der i det hele er velkendt for tiden: bestræbelser for at opnå samlet overblik, et helhedssyn.

Det er ikke så sært, at tendensen netop præger miljøværnsområdet. Den industrielle udvikling, vi har kendt i al fald i dette århundrede, bygger på brug af naturvidenskaberne. Disse har i en lang årrække været præget af stadig stigende specialisering. Fagene er blevet underinddelt i stadig flere specialer, hvis dyrkere har været mere eller mindre fremmede for nabospecialerne. Det er tilmed ikke blot fagene, der er blevet splittet op. Den videnskabelige metode har i vidt omfang bestået i at koncentrere sig om en ret snæver problemkreds, som undersøgtes intenst under bevidst ignorering af omgivelserne. I videnskabsgrene, der har særlig betydning for miljøværnsbestræbelserne, særlig biologi og fag som sociologi og antropologi, er der for tiden en reaktion imod specialiseringen. I stedet for at koncentrere sig om et intenst iagttaget udsnit, understreges sammenhængen mellem alle delene. Tendensen er, så vidt en udenforstående kan skønne, meget påtagelig i de biologiske fag. Her samles interessen om økologi – læren om relationerne mellem levende organismer og deres levende og ikke-levende omgivelser – og øko-systemer – et sådant sæt af relationer, f.eks. skove og søer – på bekostning af traditionelle studier over enkelte arter og disses levevilkår. Men lignende tankegange gør sig gældende, når sociologer og antropologer understreger sammenhængen i de utallige faktorer, der udgør det menneskelige miljø, med den følge, at man ikke kan tage enkelte – så-

som sygdom og dårlige boliger – ud af sammenhængen og rette på dem isoleret.

Trangen til helhedssyn giver sig især to udslag inden for aktuelle miljøværnsbestræbelser.

Det ene er bestræbelser for at få hensynet til miljøet med i enhver beslutningsproces på et så tidligt tidspunkt som muligt. Det udtrykkes meget tydeligt i miljøministerens forord til miljøministeriets flere gange citerede rapport. »I løbet af en overskuelig årrække må vi nå dertil, at de miljømæssige konsekvenser af de dispositioner, både borgerne, erhvervsliv og offentlige myndigheder træffer, som en selvfølge vurderes på forhånd, således at miljøhensyn naturligt kommer til at indgå i beslutningsgrundlaget overalt i samfundet.« (s 9). I USA har disse bestræbelser sat sig lovgivningsmæssige spor. The National Environmental Policy Act af 1969 pålægger således forbundsforvaltningen at udarbejde et *Environmental Impact Statement* i forbindelse med ethvert forslag om »major federal actions significantly affecting the quality of the human environment«. Dette statement skal indeholde en beskrivelse af det påtænkte projekt, af miljøet, som det er eller kunne forventes at blive uden projektets gennemførelse, af forholdet til stedplanlægningen samt en bedømmelse af projektets forudseelige indflydelse på en meget lang og broget række miljøfaktorer, som er opremset i reglerne. Redegørelsen skal udarbejdes så tidligt som muligt under vedkommende myndigheds sagsbehandling, således at miljøhensynet kan tages med i betragtning under hele beslutningsprocessen, og for at undgå, at redegørelsen skal blive en påklistret justification af en allerede truffet afgørelse.

Det andet udslag er forkærligheden for sammenfattende planlægning. Ved at samordne økonomisk og fysisk planlægning og ved allerede på planlægningsstidspunktet at få miljøhensynene med, håber man at kunne afbøde miljøværnsbestræbelsernes eventuelle hæmmende virkninger og i videst muligt omfang at kunne forebygge konflikter og konfrontationer. Forkærligheden for sammenfattende planlægning er heller ikke et isoleret dansk fænomen. *Comprehensive planning*, d v s planlægning som »takes into account the widest range of social, economic and ecological concerns«, er et af de oftest påberåbte idealer i USA.

4. Offentlig sektor/privat sektor

Miljøværnsbestræbelserne præges – naturligvis – af vedkommende lands politisk-økonomiske indretning. Størrelsesforholdene mellem den pri-

vate og den offentlige sektor har særlig betydning. Det skyldes især to forhold.

Hvor den private sektor er stor, træffes en væsentlig del af de beslutninger, der – hvis de realiseres – vil forårsage ændringer i de fysiske omgivelser og dermed aktualiserer miljøværnsbestræbelser, af virksomhedsledere og individer i den private sektor. Miljøværnsbestræbelserne må derfor i vidt omfang udformes som forsøg på at påvirke beslutningstagere i den private sektor til at handle anderledes end de ville have gjort, hvis de udelukkende havde forfulgt deres egne – som regel økonomiske – interesser.

De industrialiserede lande, der har en stor privat sektor – til dem hører Danmark – har tillige en tradition eller en ideologi, der måske nok er under nedbrydning, men som fortsat er levende. Ifølge denne bør den centrale statsmagt, der jo bestemmer arten og graden af miljøværnsbestræbelserne, forholde sig ganske anderledes forsigtig og tilbageholdende, når den søger at regulere adfærden i den private sektor, end når den prøver at styre den offentlige. Udgangspunktet er, mere eller mindre udpræget, at de der hører til i den private sektor har en »frihedssfære«, som bør respekteres, og hvori der i al fald kun bør gribes ind under iagttagelse af en række »retssikkerhedsgarantier«. Inden for den offentlige sektor derimod er udgangspunktet statsmagtens krav på at styre og blive lystret.

Modsætningen må dog ikke overdrives. Miljøværnsbestræbelserne fører først og fremmest til indgreb over for ejere og brugere af fast ejendom, og netop den »frihedssfære«, der tilkommer private ejere af fast ejendom, har længe været under pres. Og centralmagtens muligheder for at skalte og valte inden for den offentlige sektor har nok aldrig været så store, som kortfattede lærebøger kan give indtryk af. I al fald er den centrale styring på retur. Den offentlige sektors stadige vækst gør den både praktisk og politisk – offentligt ansatte er også vælgere – stadig sværere at styre centralt. Og decentraliserings- og medbestemmelsesidealene anfægter det ønskelige i en central styring.

Alligevel er det berettiget at påstå, at tilstedeværelsen af en stor privat sektor og den traditionelle respekt for dennes selvstændighed dybtgående præger miljøværnsbestræbelserne i et land som Danmark.

C. BAGGRUND. NOGLE FAKTISKE OPLYSNINGER

I det forudgående afsnit har jeg prøvet at give en oversigt over nogle af de idemæssige eller ideologiske faktorer, som efter mit skøn for ti-

den har størst betydning for udformningen af miljørettens regler og deres administration. Et vist overblik over miljørettens faktiske baggrund er imidlertid ikke mindre vigtigt for forståelsen af retsreglerne.

Et sådant overblik er desværre ikke let at skaffe. Det ideelle ville være angivelse af størrelsesordner for de vigtigste arter af den miljørelevante adfærd, som miljøretten prøver at regulere, fordelt mellem den, der foretages af private, og den, som den offentlige sektor bedriver. De nødvendige statistiske oplysninger foreligger imidlertid ikke for tiden. Det, der findes, er gode oplysninger om arealanvendelsen, men derudover kun spredte data. Oplysninger om arealanvendelsen er imidlertid også betydningsfulde som baggrund for miljøretten. Det er åbenlyst for den del af miljøretten, der angår stedplanlægning. Men da næsten al anden miljørelevant adfærd tillige omfatter brug af fast ejendom, kan oplysninger om arealanvendelsen tjene som en vis baggrund også for andre dele af miljøretten.

Det følgende er derfor delt i to hovedafsnit, ét, der angår arealanvendelsen i Danmark (2), og ét, der indeholder spredte oplysninger om størrelsesordner vedrørende forskellige slags miljørelevant adfærd (3). Indledningsvis gøres nogle få bemærkninger om sondringen offentlig sektor/privat sektor (1).

1. Offentlig sektor/privat sektor

I samfund af den type, som vort hører til, er det almindeligt at sondre mellem en privat og en offentlig sektor.

Sondringen er ikke skarp. Den kan bygges på forskellige grundlag, og ligegyldigt hvilket grundlag, der vælges, støder man på tvivlsomme mellemtilfælde.

I en fremstilling af miljøretten er der dog ingen større tvivl om sondringsgrundlaget. Oversigten over lovgivningen vil have vist, at langt størstedelen angår den offentlige sektors kontrol med miljørelevant adfærd i den private sektor. Udgangspunktet må derfor tages i, *hvem* der handler for det offentlige. Den offentlige sektor består derfor af folketinget, regeringen og forvaltningsorganerne, især centraladministrationen, den lokale statsforvaltning og kommunalforvaltningen. Domstolene hører ligeledes til den offentlige sektor, men deres rolle er ret tilbagetrukket, undtagen på sådanne gamle privatretlige områder som f.eks. naboret.

Principielt hører alle andre, der udfører miljørelevant adfærd, til den private sektor. Men i realiteten findes naturligvis grænsetilfælde.

De *mellemtilfælde*, som især har betydning for miljøretten, er virk-

somheder inden for transportområdet og den form for forsyningsvirksomhed, som i de engelsktalende lande kaldes *Public Utilities*. Det drejer sig om telefonselskaberne, der er aktieselskaber helt eller delvis i offentlig eje, privatbaner og elforsyningsvirksomheder, som i vidt omfang domineres af kommunerne. Hertil kommer de almennyttige boligselskaber, på hvis styrelse kommunalbestyrelserne normalt har stor indflydelse. Den følgende sætning er ikke rigtig i alle detaljer, men dog brugbar som udgangspunkt for en nærmere undersøgelse i de enkelte tilfælde: Miljørettens regler behandler disse mellemtilfælde som hørende til den private sektor.

2. Arealanvendelsen

a. *Arealanvendelsen* i det egentlige Danmark er pr juli 1965 opgjort således af Danmarks Statistik:

Landbrugsareal	30.013 km ²
Gartnerier og frugtplantager	219 »
Skove og plantager	4.724 »
Bebyggede arealer	2.038 »
Sommerhuse og feriekolonier	406 »
Parker, anlæg, sports- og campingpladser	139 »
Kolonihaver	28 »
Byggegrunde	250 »
Kirkegårde	35 »
Gader, veje, stier, torve og pladser	705 »
Jernbaneanlæg og flyvepladser	130 »
Havnearealer	27 »
Andre arealer	3.654 »
Vandarealer	700 »
Samlet areal	43.068 km ²

På grundlag af denne opgørelse og supplerende materiale opstillede Landsplanudvalgets sekretariat i 1969 følgende forenklede oversigt:

1. Bymæssigt bebygget areal	950 km ² eller 2 %
2. Sommerhuse	250 » » ½ %
3. Gartnerier og frugtplantager	250 » » ½ %
4. Landbrugsområder	33.350 » » 77½ %
5. Skove og plantager	4.800 » » 11 %
6. Heder, moser, klitter, søer og åer	3.400 » » 8 %
	43.000 km ² ca 100 %

Under punkt 1 er medregnet arealer til beboelse, erhverv, trafik anlæg, offentlige formål m v i byer og bymæssige bebyggelser med over 900

indbyggere. Under punkt 2 er ikke medregnet »ferielandbrug« og enligt liggende sommerhuse; sådanne bebyggelser er taget med under punkt 4. Dette punkt omfatter i øvrigt såvel de dyrkede landbrugsarealer som alle arealer i direkte tilknytning hertil: gårde, huse og haver, landsbyer med mindre end 900 indbyggere og anden bebyggelse i landbrugsdistrikterne samt trafik anlæg, hegn og læplantning uden for byerne. Det samlede vejareal uden for byerne udgør skønsmæssigt ca 500 km².

Der er naturligvis sket ændringer i disse tal i årene siden de blev opgjort. Landets samlede areal er blevet noget større på grund af landvinding. Landbrugsarealet er formindsket. I 1973 er det opgjort til 29.520 km². Det bymæssigt bebyggede areal var i 1974 steget til 1550 km² og ventes i løbet af de kommende 20–25 år at ville vokse til cirka det dobbelte. Men også til den tid vil det bymæssigt bebyggede areal kun udgøre 4–5 % af landets samlede areal. Det areal, der er bebygget med sommerhuse, er ligeledes steget. Pr 1/1 1974 er det opgjort til 370 km² eller i alt 148.618 huse mod 127.472 huse i 1969.

b. Der findes en række oplysninger om *fordelingen af arealet mellem den private og den offentlige sektor*. De er imidlertid ikke uden videre sammenlignelige med tallene for arealanvendelsen.

Landsplanudvalgets sekretariat opgjorde i 1971 fordelingen mellem offentligt og privat ejt areal således:

Offentligt ejt areal	3.000 km ² eller	7%
Privatejede land- og skovbrug	35.900 »	83%
Privatejede udyrkede områder	3.000 »	7%
Private, mindre parceller m v	1.100 »	3%
I alt	43.000 km ² =	100%

Af den sidste gruppe – private, mindre parceller m v – udgør gartnerier, frugtplantager m v ca 250 km². Under de resterende 850 km² indgår boligbebyggelse, sommerhuse, haver, private veje m v.

Andre oplysninger kan give et noget mere nuanceret billede.

Uden for byerne dominerer privat ejendomsret.

Dominansen er særlig udpræget inden for den hovedpart af jorden, der anvendes til landbrug. Af 171.800 noterede landbrugsejendomme i 1972 ejede stat og kommune kun 0,6 %. Og to af de største offentlige jordejere – forsvar og folkekirken – ejede tilsammen kun ca 300 km² landbrugsjord (af 29.520 km²).

Af skovene ejer det offentlige derimod en betydelig andel, nemlig ca 1/3. I 1965 var det samlede skovareal opgjort til 472.400 ha. Heraf udgjorde de offentlige skove 151.380 ha; de 134.054 ha heraf var stats-

skove. Skovarealet er voksende. I 1974/75 udgjorde det samlede skovareal 499.000 ha og statsskovene 149.000 ha.

For den bymæssigt bebyggede del af landet er det vanskeligt at skaffe et lignende klart billede af fordelingen mellem privat og offentlig ejendomsret. En beregning af fordelingen af egentlige byarealer i købstæderne til forskellige formål i 1960 viser, at ca 41 % af arealet anvendtes til boliger, ca 7 % til industri, ca 1 % til andre erhverv og ca 51 % til værker, institutioner, trafik anlæg, parker og lign. En opgørelse fra 1/1 1964 viser, at 41 % af købstædernes bymæssige arealer anvendtes til parker, sportspladser m v samt til trafikarealer. Og i 1963 udgjorde trafikarealer, havnearealer, jernbaneanlæg, militære anlæg, kirkegårde, parker, offentlige anlæg samt sportspladser 44,1 % af Københavns, Frederiksbergs og Gentoftes areal. Selv om ikke alle arealer til værker, institutioner, trafik anlæg, parker m v ejes af det offentlige, spiller offentligt ejet ejendom en åbenbart større rolle i byerne end udenfor.

c. Om en bestemt brug af landets areal findes helt nye og udførlige oplysninger. Til støtte for den regionplanlægning, som nu er i gang, har planstyrelsen pr 1/1 1974 foretaget en undersøgelse af *arealer, som er planlagt til bebyggelse*. (Regionplanorientering nr 5 1975).

Baggrunden er nedenstående opgørelse over landets areal efter zone-status og faktisk bydannelse:

Zone	Arealanvendelse	Areal		
		ha	%	%
Byzone	Bebygget areal	133 137	73	
	Ubebygget, til bebyggelsesformål	44 531	24	
	Planlagte grønne områder	6 150	3	
	Ialt	183 818	100	4
Sommerhus- område	Bebygget med sommerhuse	31 427	80	
	Udlagt til sommerhusbebyggelse	8 056	20	
	Ialt	39 483	100	1
Landzone	Eksist bymæssig bebyggelse	21 944	1	
	Planlagt til byformål	9 909	0	
	Bebygget med sommerhuse	5 617	0	
	Udlagt til sommerhusbebyggelse	4 064	0	
	Kolonihaver	1 395	0	
	Resterende landzone	4 042 105	99	
	Ialt	4 085 034	100	95
Landets areal		4 308 335		100

Den følgende tabel viser mere i detaljer den planlagte anvendelse af de arealer i byzone, der den 1/1 1974 var udlagt til bebyggelse, og de landzonearealer, som forventes byggemodnet inden udgangen af 1977:

Zone	Planlagt arealanvendelse	Areal	
		ha	%
Ubebygget byzone, til bebyggelse	Boligformål	25 324	57
	Industri og håndværk	12 294	28
	Off formål, centre o l	6 913	15
	I alt	44 531	100
Landzone, til bebyggelse	Boligformål	5 965	60
	Industri og håndværk	2 785	28
	Off formål, centre o l	1 159	12
	I alt	9 909	100

Planstyrelsens undersøgelse viser også noget om ejerforholdet til de arealer, der således er planlagt til bebyggelse:

Zone	Planlagt areal-anvendelse	Offentlig eje		Bolig-selskabers eje		Privat eje		I alt	
		ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Ubebygget byzone	Boligformål	9 874	49	2 327	95	13 123	60	25 324	57
			39		9		52		100
	Industri og håndværk	5 566	27	4	0	6 724	31	12 294	28
			45		0		55		100
Landzone	Off formål, centre o l	4 837	24	130	5	1 946	9	6 913	15
			70		2		28		100
	I alt	20 277	100	2 461	100	21 793	100	44 531	100
			46		5		49		100
Landzone	Boligformål	2 868	57	88	75	3 009	63	5 965	60
			48		1		51		100
	Industri og håndværk	1 338	27	5	4	1 442	30	2 785	28
			48		0		52		100
Landzone	Off formål, centre o l	822	16	24	21	313	7	1 159	12
			71		2		27		100
	I alt	5 028	100	117	100	4 764	100	9 909	100
			51		1		48		100

Disse oplysninger er meget væsentlige for forståelsen af hele bebyggelsesreguleringens tilrettelæggelse. Størstedelen af den retlige regulering af bydannelse får først virkning, når status quo ændres. Men de arealer, som omfattes af denne opgørelse, er netop sådanne, som i nærmeste fremtid vil blive underkastet ændringer. Her vil den retlige regulering af private ejeres adfærd således blive aktuel, og det har derfor stor interesse at vide, i hvilket omfang det offentlige må styre bydannelsen udelukkende ved retlig regulering rettet mod den private sektor, og i hvilket omfang det offentlige tillige kan benytte ejerrådighed.

Opgørelsen viser med al ønskelig tydelighed, at offentlig ejendom i de områder, der er udlagt til bebyggelse, har en hel anden vægt end i den hovedpart af landet, der anvendes og fortsat agtes anvendt til landbrug.

For landet set under eet var 20.277 ha eller 46 % af alle byzonearealer *ejet af det offentlige*, – heraf var godt halvdelen til boligformål, lidt over en fjerdedel til industri og håndværk og knap en fjerdedel til offentlige formål, centre o.l. *Almennyttige boligselskaber* ejede 2.461 ha eller 5 %, – så godt som udelukkende boligarealer. I *privat eje* var 21.793 ha eller 49 %, hvoraf over halvdelen var til boligformål.

Af de udlagte byzonearealer til boligformål var i alt lidt over halvdelen ejet af private og noget over en tredjedel af det offentlige. Over halvdelen af arealerne planlagt til industri og håndværk var ligeledes i privat eje, mens knap trefjerdedele af arealerne til offentlige formål m v var i offentlig eje.

I landzonen var de planlagte arealer til byformål næsten ligelig fordelt mellem det offentlige og private ejere.

d. Den del af landet, som er i privat eje, ejes af et meget *stort antal individuelle ejere*.

Forholdene er på ny klarest uden for byerne. Af alle landbrugsbedrifter i 1976 – 124.231 – var ifølge Danmarks Statistik kun ca 1,5 % på 100 ha og derover, mens småt 30 % var på 10 ha eller derunder og noget under halvdelen på mellem 10 og 30 ha. At disse tal giver et billede af en reel spredning i ejerforholdene, bekræftes ved en opgørelse vedrørende ejerforholdene til landbrugsejendomme foretaget i 1972. De dengang eksisterende 134.000 landbrugsbedrifter fordelte sig efter ejerforhold således:

Enkeltperson eller fælleseje (f eks søskende)	98,4%
Interessentskab, aktie- eller andelsselskab	0,4%
Forening (f eks landbrugs- eller husmandsforening)	0,1%
Fond eller stiftelse	0,1%
Stat eller kommune	0,6%
Andre	0,4%
I alt	100,0%

For den bymæssigt bebyggede del af landet findes ingen brugbare oplysninger.

Opgørelserne over vurderingsresultaterne bekræfter dog – trods al usikkerhed – fornemmelsen af, at ejendomsretten til fast ejendom her i landet ikke er samlet på få hænder. Ved den 16. almindelige vurdering pr 1/4 1977 blev der foretaget 1.669.000 vurderinger, der resulterede i en samlet ejendomsværdi på 769.515 mio kr. Heraf angik 1.266.709 vurderinger eller ca 75 % af alle og 482.715 mio kr eller godt 60 % af den samlede ejendomsværdi én- og tofamiliehuse, landbrugsejendomme, gartnerier m v, sommerhuse og ejerlejligheder med ren beboelse.

3. Andre oplysninger

Miljøbeskyttelsesloven er endnu så ny, at tal, der kan belyse størrelsesordenen af den adfærd, der søges reguleret ved loven, ikke er lette at give.

Der findes nogle opgørelser over hvor mange virksomheder, der omfattes af *Miljøbeskyttelseslovens* kap 5 om særlig forurenende virksomheder. Efter lovens § 35 skal alle virksomheder, der er optaget på en liste, der findes som bilag til loven, søge forhåndsgodkendelse til ny-anlæg og ombygninger, der indebærer forøget forurening. I motiverne til loven – FT 1972/73 A 3913 – skønnedes det, at der dengang fandtes 16.000 virksomheder omfattet af kap 5. 10–12 % af disse skønnedes hvert år at ville søge om tilladelse efter § 35.

I indstillingen fra udvalget vedrørende støtte til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger fra april 1975 om støtte til miljøinvesteringer findes en mere detaljeret opgørelse over bestående virksomheder omfattet af kap 5.

	Antal virksomheder	Antal beskæftigede
A. Fremstilling og forarbejdning af jern, stål og metaller	1.984	161.038
B. Udvinding og forarbejdning af kalk, ler, sten, grus og kul	665	29.060
C. Behandling af mineralolieprodukter, asfalt, naturgas og kul	97	2.150
D. Kemisk fabrikation	520	34.174
E. Oparbejdning af vegetabiliske råvarer	2.798	130.798
F. Oparbejdning af animalske råvarer	593	46.786
G. – K.	–	55.575
I alt	6.657	459.581

Virksomhederne er søgt fordelt efter de kategorier, der findes i bilaget til loven. De ikke medtagne kategorier G–K omfatter: G. Oplagring og behandling af affald i øvrigt. H. Kraft- og varmeproduktion. I. Anlæg for motorkøretøjer og andre transportmidler. J. Dyrehold. K. Andre virksomheder, skydebaner og forlystelsesparker. Kilden er industritællingen 1972; grupperingen på de enkelte kategorier er delvis skønsmæssig.

Der findes ikke detaljerede opgørelser, der kan vise, hvor stor en del af disse virksomheder, der er offentlige. Der foreligger dog spredte oplysninger. I 1974 fandtes ca 1.200 lossepladser, hvoraf noget over halvdelen var offentlige, og 49 kommunale forbrændingsanstalter. På samme tidspunkt fandtes 19 større kraftværker, der jo helt overvejende er offentlig ejet, og der var 35 offentlige flyvepladser og ca 60 private. Almindelige fornemmelser over ejerforholdet til industrivirksomheder siger én, at størstedelen af de virksomheder, som i tabellen ovenfor er henført til kategorierne A–F, er private.

Der findes gode oplysninger om *spildevands*mængder og deres behandling. Men tallene har – meget naturligt – først og fremmest haft til formål at belyse forureningens omfang og omkostningerne ved at nedbringe forureningen. Tal, der mere direkte kan belyse retsreglernes administration, er ikke så almindelige. Det er dog oplyst, at kun 16 % af befolkningen leder spildevandet til nedsivningsanlæg eller til mindre vandløb. Skønsmæssigt drejer det sig om rundt regnet 200.000 afløb. Resten af spildevandet – i 1970 opgjort til 720 millioner m³ pr år – udledtes i 1972 enten til offentlige kloakanlæg eller for 400 virksomhedens vedkommende direkte til overfladevand. Miljøstyrelsen skønner,

at antallet af spildevandsudløb i 1970 var ca 4.000 og i 1976 2.500–3.000. I motiverne til Miljøbeskyttelsesloven – FT 1972/73 A 3913 – skønnedes det, at antallet af tilladelser til at udlede spildevand til overfladevand i henhold til Miljøbeskyttelseslovens § 18 ville være 3–400 årlig, med en faldende tendens. Endelig er det oplyst, at der i 1972 fandtes 2.200 rensningsanlæg, langt størstedelen offentlige.

Også om *vandindvinding* findes gode globale oplysninger, nemlig om samlet vandforbrug og prognoser for vandreserver. Derimod er oplysningerne, der mere direkte har relevans til Vandindvindingslovens administration, kun få. For hovedstadsområdet oplyses dog, at den faktiske oppumpning af grundvand til brug for hovedstadens vandforsyning i 1974/75 var ca 190 millioner m³, fordelt på ca 152 millioner m³ til offentlige fællesvandværker, 26 millioner m³ til private fællesvandværker og 12 millioner m³ til private enkeltvandindvindingsanlæg. Og i motiverne til forslaget til en ny Vandforsyningslov – L 143, 1977/78 – er det oplyst, at antallet af sager om tilladelse til indvinding af overfladevand i 1976 var ca 130, og at antallet viser en nedadgående tendens.

Der findes gode oplysninger om de *råstoffer*, der omfattes af Råstofloven. I 1970 var forbruget af kalk og kridt ca 3,71 millioner m³, og af ler ca 2,5 millioner m³. Størstedelen brugtes i cement- og teglværksindustrien, der består af et fåtal store private virksomheder. Den erhvervsmæssige udnyttelse af grus, sten og sand er derimod fordelt på op imod 3.000 virksomheder af meget forskellig art og størrelse.

Der findes for tiden ca 3.000 *fredede bygninger*. Ca 10 % er herregårde. Bygningsfredningsloven omfatter også offentlige bygninger, bd 3 § 13. II. B. 5.

På grundlag af de oversigtsplaner, som kommunerne i henhold til saneringslovgivningen har udarbejdet, skønnes det, at der findes ca 100.000 boliger, som bør nedlægges som sundheds- eller brandfarlige, og at yderligere ca 100.000 boliger må karakteriseres som utidssvarende, se bd 2 § 6. I. Disse tal giver et begreb om størrelsesordenen af de foreteelser, der kan være omfattet af boligtilsyns- og saneringslovgivningen.

Der findes en opgørelse af længden af *offentlige veje* i 1976. Statens veje udgjorde ca 4.600 km, heraf 345 km motorvej, amtskommunernes vejnet var på ca 6.700 km, og kommunernes på ca 54.000 km.

Som en vis baggrund for bebyggelsesreglerne kan oplyses, at nybyggeriet målt i brutto-etageareal i 1976 udgjorde godt 10.500.000 m², heraf var godt 6 millioner beboelsesejendomme og 3 millioner erhvervs-ejendomme. Offentligt byggeri udgjorde kun lidt under 940.000 m².

Ovenstående oplysninger er, hvor ikke særlig kilde er angivet, hentet fra: Statistisk Årbog 1977. – Arealplanlægning, status og problemstillinger, Landsplansekretariatet 1974. – Regionplanorientering nr 5. Areal- og byggemodningsundersøgelser pr 1/1 1974. Planstyrelsen 1975. – Udkast til Grøn Zoneplan 1969 (ikke offentliggjort). – Skovstyrelsens opgaver 1977-82, Skovstyrelsen 1977. – Miljøstyrelsens opgaver 1977-82, Miljøstyrelsen 1977. – Meddelelse om hovedresultaterne af 15. og 16. almindelige vurdering, 1977. – Vandindvinding og vandforsyning. Miljøstyrelsens redegørelse for anvendelse og prioritering af vore vandressourcer 1977. – Disse oplysninger er ved velvilje fra det daværende landsplansekretariat og fra Planstyrelsen og Miljøstyrelsen suppleret på forskellig måde.

4. Nogle konkluderende bemærkninger

Det er naturligvis vellystigt at drage håndfaste konklusioner af disse mange, men spredte oplysninger. Nogle få forsigtige konklusioner er dog mulige.

På mange, måske de fleste områder træffes afgørelser om rådigheden over landets areal, om forurenende virksomhed og om anden miljørelevant adfærd af et stort antal beslutningstagere, der klart tilhører den private sektor. Særligt oplysningerne om ejendomsfordelingen og om antallet af virksomheder omfattet af Miljøbeskyttelseslovens kap 5 kan retfærdiggøre en sådan konklusion.

Den miljørelevante adfærd, som udøves af offentlige myndigheder, er dog meget langt fra at være betydningsløs. Der findes virksomhed, der er endog meget miljøforstyrrende, og som helt eller dog i vidt omfang udøves af offentlige myndigheder. Som eksempler kan peges på oplysningerne om kraftværker, lossepladser, lufthavne og offentlige veje. Hertil kommer den meget væsentlige kendsgerning, at omkring halvdelen af de arealer, som er udlagt til bebyggelse, ejes af det offentlige, se den sidste tabel i afsnit I. C. 2. c.

Følgen er, at bestræbelserne for ved retsregler og disses forvaltning at regulere den miljørelevante adfærd i samfundet kommer til at falde i to hovedkategorier, der har meget forskellig vægt på forskellige områder.

Den ene kategori er velkendt for alle jurister. Udgangspunktet er, at beslutninger om miljørelevant adfærd træffes af virksomheder og individer i den private sektor. Miljøværnsbestræbelserne går ud på enten at hindre, at den enkelte virksomhed eller det enkelte individ gør, hvad det, overladt til forfølgelsen af sine egne behovs tilfredsstillelse, ville have foretrukket, eller at søge at bevæge det til at handle, som det ellers ikke ville have noget incitament til at gøre.

Den anden kategori er mindre tilvant for jurister og mindre gennem-

arbejdet. Miljøværnsbestræbelserne består her i at påvirke offentlige beslutningstagere til af hensyn til miljøet at træffe andre beslutninger end dem, de muligvis ellers ville have truffet.

D. OVERSIGT OVER INDHOLDET AF RESTEN AF DETTE BIND

Der er – som fremhævet ovenfor under A. 1 – ingen tradition for, hvad en fremstilling af miljøretten skal omfatte. Dette gælder naturligvis så meget mere om en »almindelig del« som dette første bind.

Jeg har valgt at behandle 3 problemkredse.

I kap II gives en systematisk oversigt over de midler, hvormed de offentlige myndigheder søger at regulere miljørelevant adfærd i den private sektor. De primære adressater for fremstillingen er dem, der råder eller træffer beslutning om udformningen af miljøretten og tilrettelæggelsen af dens administration. Men fremstillingen bør også have interesse for jurister, der optræder som fuldmægtige for private, hvis intentioner går på tværs af reguleringen. Mange af miljørettens retlige problemer er kun forståelige, hvis man ser retsreglernes udformning som midler til virkeliggørelse af en politik.

Kap III har ikke en sådan fælles synsvinkel. De 3 problemer, der behandles i kapitlet, har kun det tilfælles, at de angår den offentlige sektors forhold. Først gives en kort oversigt over den offentlige sektors servicevirksomhed på miljøområdet. Dernæst behandles spørgsmålet om det offentlige som miljøforstyrrer. Og endelig gives en oversigt over koordination og styring inden for den offentlige sektors miljøværnsvirksomhed.

Kap IV tager udgangspunktet i den tradition eller ideologi, som er omtalt ovenfor i afsnit B. 4, hvorefter de, der tilhører den private sektor, har en »frihedssfære«, som bør respekteres af de offentlige myndigheder, og hvori der i al fald kun bør gribes ind under iagttagelse af nogle »retssikkerhedsgarantier«. De retlige problemer, som tages op, angår forskellige udslag af denne tradition, og fremstillingen indeholder derfor et forsøg på at belyse nogle almindelige forvaltningsretlige og statsretlige problemer med stof hentet fra miljøretten. Fremstillingen er meget langt fra at være udtømmende, og det er meget forskelligt, hvor dybt der gås vedrørende de enkelte problemer. Afgørende herfor har ikke været problemets væsentlighed, men forfatterens viden for tiden.

II. Offentlig regulering af miljørelevant adfærd i den private sektor. Reguleringsmidler

I alle organiserede samfund søger den offentlige sektors organer fuldt bevidst at påvirke samfundsmedlemmerne til at handle på bestemte måder. Offentlige myndigheder har ikke monopol på sådan påvirkning. Karakteristisk for samfund som vort er tværtimod, at bevidste og organiserede bestræbelser for at påvirke kommer fra meget forskellige kilder, hvoraf mange – måske størstedelen – hører til den private sektor. Det hindrer imidlertid ikke, at bevidst styring af samfundsmedlemmernes adfærd – *regulering* – efter gængs accepteret ideologi er én af det offentliges hovedopgaver. De offentlige myndigheder har tilmed særlig effektive midler til at realisere deres ønsker om, hvordan samfundsmedlemmerne bør handle.

Det følgende indeholder en oversigt over midler af særlig betydning inden for miljøværnets område.

A. RETLIG REGULERING

Det traditionelle og stadig dominerende reguleringsmiddel er anvendelse af retsregler eller retligt bindende enkeltafgørelser. Karakteristisk er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives sprogligt, og at ikke-overholdelse medfører mulighed for anvendelse af det tvangsapparat, som de offentlige myndigheder råder over.

1. *Variationsmuligheder*

Retlig regulering kan naturligvis udformes på mangfoldige måder. Tre dimensioner er særligt væsentlige: 1) Graden af *generalitet*, 2) graden af *præcision* i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd, 3) og *kontrollen* med, at generelle regler overholdes.

ad 1). Den første af de nævnte dimensioner angår især modsætningen mellem *generelle regler*, der beskriver den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et bestemt – ofte stort – antal tilfælde, hvis særegenskaber ikke alle er oplyst, og som især kan ventes at foreligge i fremtiden, og *konkrete afgørelser*, der beskriver den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et fuldt karakteriseret hændelsesforløb, der enten er fortidigt eller dog ikke ligger ret langt ude i fremtiden.

Set fra det offentliges side består den typiske forskel mellem generel og konkret regulering således i, at den generelle regulering fastlægger normen for fremtiden med et ensartet og oftest ikke alt for detaljeret indhold. Den konkrete regulering derimod er rettet mod en aktuel, ikke en fremtidig situation, og den fastlægger den regulerede adfærd i detaljer netop for det aktuelle tilfælde. Set fra den private side er den typiske forskel, at hans adfærd ved generel regulering skal bedømmes i forhold til forud eksisterende normer for den ønskede eller uønskede handlemåde. Ved konkret regulering sker fastlæggelsen af det offentliges krav til hans adfærd først i den konkrete situation, hvor der opstår behov for at handle.

Om reguleringen udformes generelt eller konkret har både praktiske og ideologiske konsekvenser. Her skal peges på nogle mere nærliggende.

Valget kan have betydning for omfanget af det offentliges indsats. Vælger man at udforme den retlige regulering konkret, er vedvarende indsats fra de offentlige myndigheder under alle omstændigheder nødvendig. Vælger man derimod generel regulering, er der i alt fald håb om, at hovedvægten kan lægges på en éngangsindsats, nemlig på udformningen af det generelle retlige direktiv. Det hænger sammen med, at generelle direktiver *kan* finde støtte i socialpsykologiske faktorer, som fører til, at normer i vidt omfang efterleves, når blot de er kendt, uden systematisk offentlig indsats for at gennemtvinge dem. At håbet ikke altid går i opfyldelse, og at mere eller mindre intens og vedvarende offentlig indsats kan være nødvendig også ved generel regulering, er en anden sag.

Valget kan ligeledes have betydning for fordelingen af den reelle indflydelse mellem de to grupper af personer, som dominerer inden for den offentlige sektor: politikerne og tjenestemændene. Jo mere man anvender generel retlig regulering, jo større indflydelse kan politikerne – alt andet lige – få. Vælger man konkret regulering, vil allerede enkelt-sagernes antal tendere imod at hindre eller begrænse politikernes indflydelse.

Valget har endelig en vis ideologisk betydning. Efter traditionelle – og stadig levende – retssikkerhedsideal er borgernes rettigheder og pligter være fastlagt på forhånd og generelt. Konkret regulering vil ofte være udtryk for ønsker om en mere effektiv og nøjeregnende regulering. Ubetinget gælder dette dog ikke. Tildeling af særstilling i enkelttilfælde kan også være udtryk for hensynsfuldhed og ønske om konkret retfærdighed.

Sondringen mellem generelle regler og konkrete afgørelser er naturligvis ikke skarp. Inden for miljøretten spiller en mellemform, stedplaner, en stor rolle. Karakteristisk er, at der fastlægges retningslinjer for brugen af – oftest den fremtidige brug af – miljøet inden for et bestemt, men ofte ret stort geografisk område. Hertil kommer, at sondringen har en vis tilbøjelighed til at sløres i den administrative virkelighed. Har man valgt at regulere ved konkrete afgørelser, og afgørelserne viser sig at blive talrige, vil der være en tilbøjelighed til, at der skabes et mønster for anvendelsen af den konkrete regulering. Bliver dette mønster tilstrækkelig fast og tilstrækkelig kendt, fremkommer en situation, der i mangt og meget ligner generel regulering.

ad 2). Den anden dimension har først og fremmest betydning som et korrelat til den førstnævnte. Jo mindre præcist den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i en generel regel, jo større betydning får konstateringen af, om direktivet er overholdt i det enkelte tilfælde. Man kan også udtrykke forholdet således: Jo mere præcis beskrivelsen er, jo mere får en konstatering af, om reglen er overholdt, en rutinemæssig og executiv karakter. Jo mindre præcis reglen er, jo større vægt flyttes fra reglen til dens anvendelse i det konkrete tilfælde.

ad 3). Den retlige regulerings effektivitet er naturligvis ikke alene – formentlig ikke engang i første række – afhængig af muligheden for *tvangsmæssig gennemførelse*. En ret høj grad af »uinteresseret« efterlevn af det offentliges retlige direktiver er formentlig en forudsætning for, at et organiseret samfund overhovedet kan fungere. Dette hindrer imidlertid ikke, at tvangsgennemførelse ofte er en realitet og endnu oftere en reel trussel. Tvangsgennemførelsens nærmere tilrettelæggelse er derfor af helt afgørende betydning for den retlige regulering.

Tilrettelæggelsen kan udformes på meget forskellig måde. Man får formentlig bedst overblik, hvis man inddeler tvangsgennemførelsen i nogle grove faser. I det følgende arbejdes med tre: a) *Overvågelse* af de retlige direktivers overholdelse – eller anderledes udtrykt: opdagelse af ikke-overholdelse – b) beslutning om *igangsætning* af tvangsgennemførelsen – c) autoritativ konstatering af, at direktivet er overtrådt, beslutning om tvangens anvendelse og *tvangens gennemførelse*.

Fremstillingen tager alene sigte på gennemtvangelse af generelle retsregler. Gennemtvangelse af konkrete afgørelser rejser naturligvis også problemer, men de har mindre principiel interesse og forbigås her.

I det følgende beskrives tvangsgennemførelsens tre faser hver for sig.

Det er praktisk at begynde med den fase, der består i beslutningen om at sætte tvangsapparatet i gang.

ad b). Det forekommer, at *borgerne har monopol* på at sætte tvangsgennemførelsen af en regel i gang. Hvor det er tilfældet, gennemtvinges den offentlige regulering af borgernes adfærd altså kun, såfremt en anden inden for den private sektor – næsten altid én, der har fordel af, at reguleringen efterleves – beslutter dette. Denne situation er den sædvanlige på formuerettens område. Den forekommer først og fremmest, hvor reguleringen sker ved deklaratoriske retsregler, altså regler, der kan fraviges ved aftale. Men også i mange andre tilfælde er tvangsgennemførelse afhængig af, at en privat beslutter at sætte tvangsapparatet i gang. Som eksempel kan nævnes Æ II § 18.

Inden for den offentligretlige del af miljøretten er det sædvanlige derimod endnu, at *offentlige myndigheder har monopol* på at starte tvangsgennemførelsen. Herfra gælder dog undtagelser, hvoraf de vigtigste skal nævnes.

For det første overlapper den del af den traditionelle formueret, der kaldes naboretten, og en del af de offentligretlige miljøretlige regler, der er taget med i oversigten i afsnit A. 2, jfr bd 4 § 18. I, og bd 3 § 7. I. A. Naboretten indeholder et sæt af dommerskabte regler om, hvornår en nabo kan kræve, at hans nabo afholder sig fra genevoldende handlinger eller betaler erstatning for generne. Disse regler gælder i vidt omfang uafhængig af og ved siden af f.eks. Miljøbeskyttelsesloven. Følgen er, at adskillige former for forurening kan bekæmpes både ved det offentliges gennemtvungelse af Miljøbeskyttelseslovens og de afledede anordningsregler, og ved private naboers civilretlige søgsmål på grundlag af naboretten. Noget andet er, at naborettens privatretlige regler får mindre og mindre praktisk betydning, jo mere de offentligretlige miljøretsregler udbygges.

For det andet har private og forvaltningsmyndigheder i visse tilfælde konkurrerende kompetence til at starte tvangsgennemførelse af offentligretlige miljøretlige regler. Efter Byggelovens § 25 kan overtrædelse af lovens § 8 (afstand til skel m.v.) og af de i medfør af §§ 8 og 9 fastsatte regler (bygningsreglementets regler om forholdet mellem bebyggelsens højde og dens afstand til vej, naboskel og anden bebyggelse på samme grund) gøres gældende i et civilt søgsmål mod den, der har begået overtrædelsen eller har ansvaret for den ulovlige tilstands opretholdelse, jfr bd 2 § 5. IV. B. Og i henhold til Kommuneplanlovens § 49 kan overtrædelse af bl.a. bestemmelserne i § 42 (bebyggelsesprocent), § 43 (bebyggelsens højde), § 44, stk 2 (skiltning m.v.) eller i en lokal-

plan gøres gældende under et civilt søgsmål mod den, der har begået overtrædelsen eller har ansvaret for den ulovlige tilstands opretholdelse, jfr bd 2 § 2. V. H. Af disse regler følger, at den beskrevne regulering kan gennemtvinges både på en offentlig myndigheds initiativ og på en privats, forudsat at denne har almindelig søgsmålskompetence til domstolene. Det offentlige har dog fortsat monopol på gennemtvinding ved hjælp af straf. Her er tale om en principielt væsentlig nydannelse, som imidlertid ikke er noget isoleret dansk fænomen. Udviklingen i retning af privat søgsmålsret til gennemtvinding af offentligretlige regler startede i USA i slutningen af 60'erne og har siden bredt sig specielt på miljørettens område.

ad a). Førrend der kan træffes beslutning om at sætte tvangsapparatet i gang, må retsreglens *ikke-overholdelse opdages*. Denne fase er den praktisk vigtigste i hele tvangsgennemførelsen, men dens tilrettelæggelse afhænger af kompetenceordningen med hensyn til beslutninger om at sætte tvangsgennemførelsen i gang. Derfor er denne sidste fase beskrevet først.

Hvor borgerne har monopol på at starte tvangsgennemførelse, vil reglernes overvågning også rent faktisk som altovervejende hovedregel være overladt til de interesserede private. På den klassiske formuerets område understreges dette forhold af *caveat emptor* grundsætningen. I almindelighed kan de private ikke vente hjælp til overvågningen fra offentlige myndigheder.

Men hvor offentlige myndigheder har monopol på eller konkurrerende kompetence til at starte tvangsgennemførelsen, vil kompetencen til at sætte tvangsapparatet i gang og den faktiske overvågning ikke således følges ad. Tværtimod. Den retlige regulerings gennemtvinding vil i vidt omfang være afhængig af private borgeres overvågning. Uden privates henvendelse om reglernes ikke-overholdelse ville offentlig gennemtvinding være praktisk uoverkommelig.

Privat overvågnings andel i den samlede overvågning af de regler, der gennemtvinges efter offentlig beslutning om at sætte tvangsapparatet i gang, afhænger naturligvis af mange faktorer. Den støtte, en regel måtte have i den almindelige etiske opfattelse, spiller formentlig en rolle for privates villighed til at anmelde regelovertrædelser, som de bliver opmærksom på. Men andre faktorer er i alt fald lige så væsentlige. Jo mere interesseret en privat er i en regels overholdelse, og jo lettere han kan konstatere overtrædelsen, jo større vægt får privat overvågning. Som eksempler på regler, hvor man må vente, at den private andel i overvågningen vil være stor, kan nævnes byggelovgivningens

regler om afstand til naboskel og naturfredningslovens regel om retten til badning fra privat strand. Her findes private, der har en klar interesse i, at reglerne overholdes, og som uden vanskelighed kan konstatere, om overtrædelse foreligger. Som eksempler på regler, hvor den private andel i overvågningen må ventes at spille en ringe rolle, kan nævnes regler om bygningers tekniske indretning og om rensning af spildevand. De færreste private vil have sagkundskab til at konstatere andre end helt eklatante – og sjældne overtrædelser.

Uanset omfanget af de privates bistand ved overvågningen er offentlige myndigheders overvågning af retlige direktiver, hvis tvangsgennemførelse kan besluttes af det offentlige, efter gængs opfattelse en af forvaltningens vigtigste opgaver, og en af dem det er vanskeligst at udføre effektivt.

Effektiviteten kan søges styrket på mange måder. Man kan pålægge den regulerende selv at hjælpe med ved at foretage anmeldelse om påtænkte handlinger, ved at gøre optegnelser over sine handlinger eller opbevare bilag, ved på egen bekostning at installere kontrolmekanismer, f.eks. til registrering af spildevandets sammensætning etc. Man kan indsatte særlige sagkyndige forvaltningsmyndigheder til at overvåge. Og man kan forsøge at rykke overvågningen frem i tid og altså sætte ind, førend den regulerede handling udøves, og lægge initiativet til, at overvågningen sætter ind, på den regulerede. Denne situation søger retsordenen meget ofte at opnå ved at foreskrive, at en vis handling kun må udøves efter, at en forvaltningsmyndighed har taget stilling til, om den er i overensstemmelse med de generelle regler, der regulerer handlingen.

Fremgangsmåden er dog langt fra altid anvendelig. For det første skal man være villig til at betale for opretholdelsen af myndigheder, der uvægerligt vil få et stort antal enkeltsager. For det andet må den handling, der skal kontrolleres forudgående, være et særlig betydningsfuldt led i en kæde af begivenheder, og den må være tidsmæssigt nogenlunde afgrænset. Man kan således kontrollere reglerne om huses opførelse eller skibes bygning forudgående, men ikke pligten til at vedligeholde bygninger eller reglerne om, hvilket redningsmateriel der til enhver tid skal være om bord på et skib, og i hvilken stand det skal være.

ad c). Hvis den fremgangsmåde, som består i forvaltningens forudgående konstatering af en handling i overensstemmelse med en regel, lykkes – dvs. hvor den regulerede virkelig henvender sig til forvaltningen, førend han handler, og retter sig efter forvaltningens konstatering af reglens overholdelse – og det er naturligvis det almindelige – bort-

falder denne tredje fase, den egentlige tvangsgennemførelse. Det er netop en af fordelene ved den skildrede fremgangsmåde.

I alle andre tilfælde – altså både ved efterfølgende overvågning af reglernes overholdelse, og hvor forudgående kontrol mislykkes – opstår en række problemer vedrørende den egentlige tvangsgennemførelses tilrettelæggelse. Hvem har kompetencen til autoritativt at konstatere, at overtrædelse af reglen virkelig er sket? Er det den myndighed, der kan beslutte at sætte tvangsapparatet i gang, eller er det en anden? – Hvem bestemmer, at tvang skal anvendes, og hvordan? – Hvem udøver tvangen? O s v. Om disse almene problemer kun følgende helt skitse-mæssige bemærkninger: Det sædvanlige er, at den autoritative konstatering af reglernes ikke-overholdelse, som er forudsætningen for at skride til tvangens anvendelse, ligger hos domstolene, ligesom domstolene træffer en stor del af de grundlæggende afgørelser om tvangens udformning og gennemførelse. Domstolenes centrale stilling i det offentlige maskineri beror netop på disse kompetencer. Domstolen er dog på ingen måde eneherkende. Forvaltningsmyndigheder kan således pålægge tvangsbøder og endda i et vist omfang gennemtvinge dem uden om domstolene. Det samme gælder i en række tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheder kan udføre en handling for den forpligtedes regning.

2. Yderpunkter og mellemformer

Ved en kombination af de beskrevne variationskriterier kan man opstille *yderpunkterne* i udformningen af den retlige regulering.

Det ene yderpunkt forekommer, hvor reguleringen sker ved præcist formulerede generelle regler, hvis efterlevelse overvåges og gennemtvinges efterfølgende. Inden for dette yderpunkt findes en grundlæggende forskel på de tilfælde, hvor det er overladt til andre private at beslutte, om tvangsgennemførelse skal søges iværksat, og de tilfælde, hvor det offentlige kan træffe denne beslutning.

Det andet yderpunkt foreligger, når reguleringen sker ved konkrete afgørelser i henhold til regler, som ikke indeholder forskrifter vedrørende kompetencens indholdsmæssige udnyttelse med det resultat, at den kompetente myndighed har et frit skøn.

Påpegningen af disse yderpunkter er ikke uden interesse. Forskellen mellem dem har for det første åbenbar ideologisk betydning. Det førstnævnte yderpunkt er i overensstemmelse med liberalistiske idealer om »Government by Law and not by Men«, og det stemmer i det hele vel med retspolitiske vurderinger, som vistnok de fleste jurister har sympati for. Det sidstnævnte yderpunkt står for mange som karakteristisk

for forvaltningsstaten og for en offentlig dirigering af væsentlig intensere karakter, end vi har kendt den siden merkantilismen. For det andet har forskellen åbenbar betydning for den offentlige reguleringens effektivitet. Jo mere denne i sin udformning nærmer sig det andet yderpunkt, des lettere er det at tilpasse reguleringen til netop den konkrete situation, som foreligger. For det tredje er der en vis forskel på, hvilke offentlige myndigheder der spiller hovedrollen i den offentlige indsats i de to yderpunkter. I det første yderpunkt spiller lovgivningsmagten og domstolene en hovedrolle. I det andet yderpunkt dominerer forvaltningsmyndighederne.

I praksis forekommer mange *mellemformer* mellem de to yderpunkter.

Regulering ved generelle regler kan – som allerede påpeget – effektiviseres ved, at konstateringen af reglens overholdelse rykkes frem i tid, og at initiativet til konstaterings foretagelse lægges hos den dirigerede. Så længe den generelle regel indeholder en præcis formulering af den ønskede eller uønskede adfærd, betyder denne variant ikke nogen principiel afvigelse fra den traditionelle generelle reguleringens form. Karakteristisk er stadig forudgående generel fastlæggelse af adfærden. De konkrete retsakter, hvormed konstateringen foretages, er lovbundne. Men hvis forudgående konstatering kombineres med beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd i form af en standard eller en anden upræcis regel, fjerner man sig fra den traditionelle generelt prægede regulering og nærmer sig yderpunkt nr 2. Man kommer jo nærmere, jo mere upræcis formuleringen er. Des større selvstændig betydning for reguleringen får de konkrete afgørelser vedrørende reglens efterlevelse. En lignende glidning over imod yderpunkt nr 2 kan blive resultatet af en kombination af forudgående anmeldelse og upræcise regler. På grund af usikkerheden vedrørende adfærdsnormens nærmere indhold vil anmeldelsen tendere mod at udvikle sig til forudgående konstatering efter borgernes eget ønske. Også på anden måde kan man under bibeholdelse af principielt generel regulering nærme sig yderpunkt nr 2. Hvis man kombinerer en præcis generel regel med forudgående konstatering af reglens overholdelse og samtidig tillægger den konstaterende forvaltningsmyndighed en vid adgang til ved konkrete afgørelser at dispensere fra den generelle regel, kan resultatet blive en retstilstand, som i alt fald ofte minder om det andet yderpunkt.

Modifikationer af den ekstremt konkrete reguleringsordning er også mulige og findes. Den regel, der giver kompetence til udstedelse af de konkrete retlige direktiver, indeholder ofte udtrykkelige eller stiltiende retningslinjer for udøvelsen af kompetencen. I det omfang, dette er til-

fældet, forefindes – om end indirekte – en mere eller mindre udførlig generel beskrivelse af den adfærd, som ønskes af borgeren. Og selv, hvor kompetencenormen ikke indeholder retningslinjer for kompetencens udøvelse, er der i praksis en klar tendens til, at enkeltafgørelserne overalt, hvor konkrete afgørelser forekommer i et større antal, fremtræder som udslag af et mønster. Undtagelsesvis er mønsteret formuleret som en generel regel, f.eks. i et cirkulære, i en begrundelse, i et internt notat etc. I disse tilfælde er forskellen mellem regulering via generelle regler og regulering via konkrete afgørelser kun et spørgsmål om kompetencen til at fastsætte normen og om dennes offentliggørelse. Oftest vil mønsteret dog ikke være formuleret som en generel regel, men vil have karakter af en praksis eller en plan. Paradoksalt nok er forholdet det, at jo talrigere konkrete afgørelser forekommer på et vist område, jo mere vil reguleringen både for udstederen af de konkrete akter og for borgeren fremstå som udtryk for en norm, der generelt beskriver den ønskede eller uønskede adfærd.

3. *Typer*

På grundlag af denne korte oversigt over de vigtigste muligheder for at variere udformningen af den retlige regulering kan opstilles nogle typer, som er væsentlige inden for miljøretten. I det følgende beskrives disse typer, og beskrivelsen illustreres med eksempler. Det må understreges, at der kun er tale om eksempler. Her gøres ikke et forsøg på en blot nogenlunde udtømmende systematisering af de meget talrige retsregler, som miljøretten omfatter.

1. type: Generelle regler, hvis overholdelse påses efterfølgende

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, at forvaltningsmyndigheder er aktive i overvågningen over, om reglerne bliver overholdt, at overvågningen sker efterfølgende, og at beslutning om, at tvangsgennemførelse skal sættes i gang, træffes enten af en offentlig myndighed eller således, at en privat forurettet og det offentlige har konkurrerende kompetence.

Denne type retlig regulering er ganske enkelt den traditionelle fremgangsmåde, hvor statsmagten ønsker, at borgerne skal handle på en bestemt måde. Den spiller naturligvis også en betydelig rolle inden for miljøretten. Men det er karakteristisk for retsområdet, at 2. eller 3. type ofte foretrækkes, hvor de overhovedet er praktisk anvendelige.

Som spredte eksempler på brugen af denne 1. type i miljøretten kan nævnes: Miljøreglementet 2.1.1.: I byzoneområder med overvejende

samlet boligbebyggelse er svine-, kvæg-, fåre-, gede- og hestehold ikke tilladt. 2.2.1.: Stalde, løbegårde og lignende indretninger til dyr skal være indrettet således, at forurening af grundvandet eller andre vandindvindingsprojekter ikke finder sted, jfr bd 3 § 7. III. A. 2. – Bkg nr 436 af 25/8 1976 § 1: Fyringsgasolie ... med et højere svovlindhold end 0,8 vægtprocent må ikke anvendes til fyring i faste anlæg eller til transportformål på landjorden eller forhandles til disse formål. – Vandløbslovens § 3, stk 1: Det er tilladt enhver grundejer at sænke grundvandet på egen ejendom til den for dyrkningen nødvendige dybde ved almindelig udgrøftning og dræning med afløb til bestående vandløb uden anvendelse af pumpeanlæg. – Skovloven § 6: Fredskovspligtig grund skal holdes bevokset med træer af en sådan art og beskaffenhed samt i et sådant antal, at de danner eller ved fortsat vækst inden for et rimeligt tidsrum kan komme til at danne sluttet skov af højstammede træer; og § 11: Den, som ved køb ... bliver ejer af en fredskov ... må i de første 10 år ikke hugge ud over, hvad der medgår til ejerens og ejendommens forbrug, jfr bd 3 § 9. II. – Landbrugsejendomslovens § 7, stk 1: Jorderne til en landbrugsejendom skal udnyttes på forsvarlig jordbrugsmæssig måde i det omfang, de er egnede hertil; og § 8, stk 1: En landbrugsejendom skal opretholdes som selvstændigt brug og holdes forsynet med beboelsesbygning, hvorfra jorden drives af beboerne, jfr bd 2 § 12. III. B. – Naturfredningslovens § 48, stk 1: Gravhøje, stengrave, voldsteder, forsvarsanlæg, ruiner og broanlæg, der ... er synlige i terrænet ..., må ikke beskadiges eller ændres; § 54, stk 1: Strandbredder og andre kyststrækninger, på hvilke der ikke findes sammenhængende grønsvær eller anden landvegetation, er åbne for almenheden for færdsel til fods samt kortvarigt ophold og badning; og § 57, stk 1: Reklamer og propagandaskilte må ikke anbringes i fri luft, jfr bd 2 § 8. V., III. C. 1. og III. B. 3. – Byggelovens § 13: I bebyggede områder må en grunds naturlige terræn ikke ændres ved afgravning, påfyldning eller på anden måde, der kan være til ulempe for de omliggende grunde; jfr bd 2 § 4. VIII.

Graden af præcision i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd kan – som allerede disse eksempler viser – variere meget betydelig. Variationsgraden har stor betydning for reguleringens praktiske tilrettelæggelse. Jo mindre præcist den ønskede eller uønskede adfærd er beskrevet, desto mere flyttes vægten fra reglen og til forvaltningsmyndighedernes eller domstolenes beslutning i det enkelte tilfælde om, hvorvidt reglen er overholdt eller ikke.

Vægtforskudningen kan give sig forskellige udtryk. Hvor beskrivel-

sen er meget vag og udflydende, vil de konkrete påbud, hvormed den vage regel søges gennemtvunget, blive hovedsagen i reguleringen, jfr nærmere nedenfor om 5. type. Det kan også tænkes, at regulering ved vage beskrivelser i praksis kommer til at ligne 2. type. Hvor den adfærd, som er vagt beskrevet, for den enkelte virksomhed er økonomisk væsentlig, vil der være en tendens til, at virksomheden henvender sig til den overvågende forvaltningsmyndighed på forhånd, for at sikre sig, at der ikke bliver grebet ind efterfølgende. Som et karakteristisk eksempel kan nævnes forholdene før Zonelovens ikrafttræden. Efter de dagældende regler i Byudviklingsloven behøvede man kun offentlig tilladelse til bebyggelse i yderzoner, såfremt byggeriet ikke tjente »et på stedet naturligt formål«. I vidt omfang henvendte de byggende sig imidlertid i praksis til vedkommende forvaltningsmyndighed for at få en forhåndsgodkendelse af, om det påtænkte byggeri nu også tjente et på stedet naturligt formål.

Effektiviteten af den efterfølgende overvågning afhænger naturligvis af mange faktorer. Der er imidlertid grund til at fremhæve én, som både historisk og aktuel har stor betydning. Man forøger effektiviteten af overvågningen ganske betydeligt ved at oprette særlige, sagkyndige forvaltningsorganer, der har den opgave at overvåge reglernes overholdelse. Oprettelsen af sådanne organer har været et karakteristisk træk for forvaltningens udvikling siden slutningen af det 19. århundrede. Som typiske eksempler kan nævnes arbejdstilsynet, bank-, sparekasse- og forsikringstilsynet, de mange tilsyn med landbrugsvarer, skibstilsynet og biltilsynet. Hvor der ikke oprettes særlige sagkyndige overvågningsorganer, påhviler overvågningen i al fald politiet, men det er også ganske almindeligt at pålægge kommunerne en pligt til at føre tilsyn med reglernes overholdelse.

Selv på et så relativt begrænset område som miljøretten er forholdene på dette punkt forskellige. Skovlovens regler overvåges f.eks. af et særligt, sagkyndigt statsligt skovtilsyn. Naturfredningslovens regler om gravhøje m.v. overvåges af Nationalmuseet. Reglerne om landbrugspligt overvåges af kommunalbestyrelserne, Landbrugslovens § 28, og kommunerne er også den væsentligste overvågningsinstans efter Miljøbeskyttelsesloven og de byggeretlige regler. Naturfredningslovens regler om færdsel på stranden og om friluftsreklamer er overhovedet ikke underkastet noget andet tilsyn end politiets. Men det er formentligt også overflødigt, af den simple grund at der er tilstrækkelig mange interesserede private, der vil påse reglernes overholdelse, og at konstateringen af, om reglerne er overholdt, er enkel.

Hvor overvågningen er henlagt til kommunerne, må man være opmærksom på, at væksten i antallet af kommunalt ansatte og kommunalforvaltningens stigende specialisering og professionalisering formentlig vil føre til, at henlæggelse af overvågningen til kommunerne kommer til at betyde henlæggelse til særlige, sagkyndige forvaltningsorganer, blot nu i kommunalt og ikke i statsligt regie. Sådan er udviklingen inden for forurenings- og byggeretsområdet.

2. type: Generelle regler, hvis overholdelse påses forudgående

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, at konstateringen af, om reglerne overholdes, rykkes frem i tid, og at initiativet til kontrollen lægges på den regulerede.

Denne reguleringstype anvendes i vidt omfang. Det mest betydningsfulde eksempel inden for miljøretten er Byggelovens § 16, som blot fastslår en meget ældre retstilstand: Arbejder, der er omfattet af § 2 – nybygning, tilbygning, ombygninger, som er væsentlige i forhold til byggreglerne, ændringer i benyttelsen af bebyggelsen, som er væsentlige i forhold til byggreglerne, samt nedrivning – må ikke påbegyndes uden byggetilladelse fra kommunalbestyrelsen. Denne regel medfører, at det utal af generelle regler, der findes i bygningsretten, især i bygningsreglementet, kontrolleres på forhånd, jfr bd 2 § 5. III. A. Et andet klart eksempel er typegodkendelse af automobiler for bl a at påse, at reglerne om luftforurening og støj er overholdt.

I begge disse eksempler udøves den forudgående kontrol af særlige, sagkyndige myndigheder oprettet for at føre kontrol på netop dette retsområde. Imidlertid er det karakteristisk for miljøretten, at man også søger at udnytte myndigheder, som er oprettet med andre formål for øje. Retssystemet er i vidt omfang således indrettet, at private retshandlere af hensyn til samhandelen, til orden og sikkerhed eller lignende hensyn, der i al fald ikke alene er offentligretlige, kan eller skal registreres. I miljøretten har matrikelregistrering og tinglysning særlig betydning. Ved at pålægge udstyknings- eller tinglysningsmyndighederne at konstatere overholdelsen af miljørettens regler, øges den praktiske mulighed for efterlevelse af reglerne meget betydeligt. Klare eksempler er Landbrugslovens § 26, hvorefter tinglysningsdommeren skal påse, om Landbrugslovens begrænsninger i adgangen til at erhverve landbrugsjord er overholdt, samt Udstykningsloven, lbkg nr 6 af 7/1 1977, § 2: Medmindre der foreligger dispensation eller godkendelse fra vedkommende myndighed, kan udstykning ikke approberes, når det er oplyst,

at delingen eller den herved tilsigtede anvendelse af arealerne vil medføre noget, som er i strid med eller kræver godkendelse efter bestemmelser, som er fastsat i eller i henhold til gældende love.

Denne reguleringstype øger reguleringens effektivitet kraftigt. Det gælder naturligvis især, når den regulerede har en økonomisk egeninteresse i at søge kontrollen gennemført. Det vil sædvanligvis være tilfældet, når tinglysningen eller matriklen kan anvendes. Ved mere kostbare byggerier har bygherren imidlertid ofte en lignende interesse i forudgående konstatering af lovligheden. Herved sikrer han sig i et vist omfang imod tab. Men selv om den regulerede måtte have interesse i at unddrage sig den forudgående kontrol, er ordningen effektiv, hvor det er nemt at konstatere, om den regulerede handler uden i forvejen at have søgt godkendelse. Dette vil være tilfældet f.eks. ved større nybyggerier eller andre klare ændringer i den bestående bebyggelse.

Reguleringsformen er imidlertid ikke altid praktisk anvendelig. Som nævnt ovenfor, kan man kun overkomme forudgående at konstatere lovligheden af hændelser, der er et særlig betydningsfuldt led i en kæde af begivenheder, som tilmed tidsmæssigt lader sig nogenlunde afgrænse. Man kan forudgående konstatere, om en bilmotor, når den importeres her i landet, luftforurener. Man kan ikke forudgående konstatere, om den holdes således vedlige, at den begrænsede luftforurening bevares. Har man dette som mål, må man enten – som nu – bruge efterfølgende overvågning, f.eks. ved politiets stikprøvevise kontrol på gaderne, eller man må bære den betydelige administrative byrde, som ligger i periodiske syn.

Variationerne i graden af præcision i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd er også i disse tilfælde af stor betydning for reguleringens tilrettelæggelse. Jo vagere beskrivelsen af den ønskede adfærd er, desto mere nærmer man sig den reguleringstype, der skildres i det følgende afsnit.

3. type: Løbende tilladelser (koncessioner)

Karakteristisk for denne reguleringsform er først og fremmest dette træk: I lov eller anordning opstilles et generelt forbud mod adfærd, der har en normal, mere eller mindre dagligdags karakter, og samtidig tillægges der en myndighed kompetence til at fravige forbudet. Det er kompetencenormen, der er hovedsagen. Forbudet er ikke givet for at stemple den forbudte adfærd med samfundets misbilligelse, og forbudet skal ikke fastholdes i almindelighed. Hensigten er, at den kompetente myndighed skal have »hånd i hanke med udviklingen«. Den skal

ved at give eller nægte tilladelse med eller uden vilkår søge at realisere de samfundsmæssige formål, der har ført til reguleringens indførelse.

Denne reguleringsform er i de senere årtier blevet flittigt anvendt inden for miljøretten.

I det følgende gives en række eksempler, der først og fremmest skal vise, hvor udbredt reguleringsformen er.

Det klareste eksempel er formentlig Zoneloven. I landzone kræves offentlig tilladelse til så dagligdags handlinger som udstykning, bebyggelse og ændring af bygningers anvendelse, så snart der ikke er tale om foreteelser, der er knyttet til landbrugserhvervene, Zonelovens §§ 6–8, jfr bd 2 § 3. III. Eksemplet er så klart, fordi de løbende tilladelsers funktion ligefrem er fremhævet i motiverne. Det hedder her, at meningen med reglerne »selvsagt« ikke er, at der i landzoner kun må opføres landbrugs- og skovbrugsejendomme og nødvendige bygninger for fiskerierhvervet. Det er heller ikke hensigten »at karakterisere anden bebyggelse end den nævnte . . . som generelt uønsket«. Formålet er at give myndighederne »lejlighed til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om den ønskede bebyggelse m v og dens antagelige følgevirkninger i relation til forholdene og udviklingstendenserne i det pågældende område vil være forenelig med« lovens formål. (FT 1968/69 A sp 1591).

Hovedreglerne i Miljøbeskyttelsesloven bygger ligeledes på brugen af løbende tilladelser. Der kræves tilladelse til at føre spildevand til grundvandet, § 11, jfr bd 3 § 10. I. C. 4, og til vandløb, §§ 17–18, jfr bd 3 § 7. III. A. 3, og kap 5 om de særlig forurenende virksomheder er bygget op omkring den hovedregel, at sådanne virksomheder ikke må påbegyndes uden tilladelse, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. Efter loven om foranstaltninger mod forurening af havet med andet end olie kræves der tilladelse til dumpning. Efter loven om atomanlæg kræves der tilladelse til placering, bygning og drift af atomanlæg. Efter Vandforsyningsloven kræver brug af grundvand ud over husbehov tilladelse, jfr bd 3 § 10. I. C. 2, og forslaget til en ny Vandforsyningslov udvider koncessionssystemet til al vandindvinding. Efter Råstofloven kræver udnyttelse af forekomster i jorden offentlig tilladelse, jfr bd 3 § 11. I. F. Efter Sommerhusloven kræves offentlig tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse og til at tage bebyggelse i sommerhusområder i brug til helårsbeboelse, jfr bd 2 § 3. V. Efter Landbrugslovens § 7 må jorderne til en landbrugsejendom kun efter tilladelse anvendes til andet brug, bd 3 § 12. III.

Regulering ved løbende tilladelser kan naturligvis kombineres med andre reguleringsmidler. En praktisk forekommende kombination er ge-

nerelle regler, der påser forudgående, og løbende tilladelser. Kombinationen er almindelig i bygningsretten, hvor de byggende i forvejen skal henvende sig til bygningsmyndighederne, der skal påse overholdelsen af de gældende byggeretlige regler. Et eksempel findes i Kommuneplanlovens § 45: Når der i et område findes boligbebyggelse, kan kommunalbestyrelsen modsætte sig, at der opføres miljøforringende erhvervsbebyggelse i området, eller at bestående boligbebyggelse eller ubebyggede arealer i området tages i brug til miljøforringende erhvervsformål. I sådanne tilfælde kan regulering ved løbende tilladelser og den senere omtalte form for regulering, der består i forbud/påbud som konkretisering af regler, ikke holdes ude fra hinanden.

Regulering ved løbende tilladelser kan naturligvis udformes på forskellig måde.

Der er således forskel på, hvor dagligdags den foreteelse, som reguleres, er. Der er åbenbar forskel på f.eks. tilladelse til sivebrønde i et sommerhusområde eller til bebyggelse i landzonen og tilladelse til bygning og drift af et atomkraftværk.

Der er ligeledes forskel på, hvor alvorligt det underliggende generelle forbud skal tages. I visse tilfælde er det virkeligt meningen, at tilladelser skal forekomme ret sjældent. I andre tilfælde er det afgørende den mulighed, som reguleringsformen giver for i enkeltheder at påvirke adfærden i den private sektor. Uden nøje kendskab til loven, dens forarbejder og den praksis, som den giver anledning til, kan man i virkeligheden ikke udtale sig om, hvor på spektret mellem relativt sjældne undtagelser og helt løbende tilladelser lige netop et bestemt retsområde befinder sig. Som et eksempel på en regel, som i sin formulering helt ligner løbende tilladelser, men som i realiteten er en forbudsbestemmelse med få og sjældne undtagelser, kan nævnes Sommerhuslovens § 2. Efter bestemmelsen kan der gives tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse, og ved afgørelsen af, om tilladelse skal meddeles, skal der bl.a. lægges vægt på hensynet til at bevare naturværdier, turistmæssige hensyn, de erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, og trafikale og sanitære hensyn. Efter praksis, som er godkendt af to af de stående folketingsudvalg, gives tilladelse imidlertid kun i overgangstilfælde og hvor ganske særlige forhold gør sig gældende, jfr. bd 2 § 3. V. C. Et klart eksempel på tilfælde, hvor det underliggende forbud umuligt kan være det væsentlige, er Miljøbeskyttelseslovens kap. 5. Det er – i al fald ikke endnu – meningen med Miljøbeskyttelsesloven at hindre videre industriel udvikling. Meningen er at lade miljøværnsmyndighederne regulere placeringen og arten af de pågældende virksomhe-

der, og først og fremmest deres miljøbeskyttelsesindretninger, jfr bd 3 § 7. III. A. 1.

Når reguleringen ved løbende tilladelser er blevet så almindelig, har det naturligvis mange grunde. To er særlig væsentlige.

Brugen af løbende tilladelser giver mulighed for en meget konkret udformet regulering. Miljøbeskyttelseslovens kap 5 er et ekstremt eksempel. Ved beslutning om placering og ved vilkår vedrørende støj, spildevand m v kan man – hvis man vil, og den tekniske viden slår til – i detaljer tage stilling til en ganske bestemt art produktion. En ulempe, som er komplementær til denne årsag til brugen af regulering ved løbende tilladelser, er reguleringsformens kostbarhed. Jo mere konkret den udformes, jo mere sagbehandling skal der naturligvis til, og jo større krav stilles der både til forvaltningen og til de oplysninger, som skal skaffes af ansøgerne.

Regulering ved løbende tilladelser er særlig brugbar på nye reguleringsområder. Vælger man at bruge blot nogenlunde præcist formulerede regler, kræver ordningens tilrettelæggelse, at der allerede ved reglernes udstedelse foreligger et stort erfaringsmateriale, eller at dette dog kan skaffes. Hvor erfaringerne er små, tiden knap, og forestillingen om, hvordan reguleringen i detaljer bør virke, ikke helt klargjort, er reguleringen ved løbende tilladelser nærliggende. Denne ordning medfører jo, at der opsamles erfaringer efterhånden og automatisk, og regeldannelsen udstrækkes i tid og kan derfor i den indledende fase indskrænkes til det absolut nødvendige. Dette synspunkt understreges i Miljøbeskyttelseslovens forarbejder. Det såkaldte Hovedvandudvalg, der beskæftiger sig med målsætningsproblemer og de store linjer i vandforureningsproblematikken, anviste således udtrykkeligt løbende tilladelser som en løsning, indtil man fik spildevandsnormer, bl a fordi man herved kunne tilvejebringe den nødvendige viden i forbindelse med behandlingen af konkrete sager, Forureningsrådet, sekretariatet, publ nr 15 1971.143.

Denne årsag til anvendelse af løbende tilladelser som reguleringsform fører naturligt over i påpegningen af et for reguleringsformen meget væsentligt træk.

Ved løbende tilladelser overlades der den forvaltningsmyndighed, der kan give eller nægte tilladelsen, et skøn. Der er meget stor forskel på, hvor vidt dette skøn på ethvert givet tidspunkt er, og i hvilket omfang den enkelte løbende tilladelse gives efter et forud fastlagt mønster.

Skønnet kan være begrænset eller udfyldt ved formålsparagraffer, f eks Miljøbeskyttelsesloven § 1 og Råstofloven § 2, eller ved tjeneste-

befalinger, f eks Zoneloven § 9, stk 3, hvorefter ministeren kan give zonelovsmyndighederne forskrifter om forvaltningen af de løbende tilladelser, eller ved ikke-bindende vejledninger. Sådanne spiller en særlig stor rolle på forureningsområdet, Miljøbeskyttelseslovens § 8 og bd 3 § 7. III. A. 6°. c°.

De vigtigste af de mønstre, som styrer udstedelsen af løbende tilladelser, er dog praksis og plan.

Praksisdannelse inden for skønnet er en velkendt foreteelse, men det er ikke let præcist at beskrive, hvordan praksisdannelse foregår. Det væsentlige er formentlig, at man ved afgørelsen af enkelttilfælde lægger vægt på momenter, der ventes at dukke op også i fremtidige sager, og som forudses at være egnede til at blive medtaget ved afgørelsen også af disse sager. Følgen bliver, at der inden for en større eller mindre del af det felt, inden for hvilket myndigheden kan vælge sine hensyn, sker en generalisering og dermed en fastlæggelse af adfærden for et uvist antal fremtidige tilfælde, se f eks U 1963.668. Denne beskrivelse af regeldannelsen inden for skønnet har særlig henblik på de tilfælde, hvor forvaltningen er sig bevidst, at den lægger en praksis. Jo talrigere tilladelserne er, des almindeligere vil denne situation være. Men beskrivelsen passer også i det store og hele på tilfælde, hvor praksis ikke fastlægges på forhånd, men opstår efterhånden. På et eller andet tidspunkt må man ved sammenholden af den foreliggende med tidligere afgjorte sager finde frem til de momenter, der egner sig til at generaliseres.

Inden for miljøretten er planer det dominerende mønster bag udstedelsen af løbende tilladelser. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 21–22 skal der udarbejdes en plan for udbygning af spildevandsanlæg i en kommune, og tilladelser til udledning af spildevand i vandløb, søer og havet skal gives i overensstemmelse med planen. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 61–62 skal der udarbejdes planer for den fremtidige beliggenhed af virksomhed m v, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Forslaget om ændring af lov om vandforsyning forudsætter udarbejdet vandindvindingsplaner. Efter Råstoflovens § 5 skal der udarbejdes planer for råstofindvindingen. Efter forslaget til ændring i Naturfredningsloven forelagt den 16/12 1977 skal der udarbejdes en plan til varetagelse af de i Naturfredningslovens formålsbestemmelse nævnte interesser. Og Kommuneplanloven og Regionplanloven forudsætter, at der udarbejdes planer, hvis hovedindhold er anvendelse af landets areal, især til bebyggelse og trafik anlæg.

Disse planer har forskellig betydning for de løbende tilladelser. Vandafledningsplanerne har efter Miljøbeskyttelseslovens § 22 bindende virkning. Efter Kommuneplanlovens § 13 skal kommunalbestyrelsen ved udøvelse af beføjelser i henhold til lovgivningen, altså også i henhold til anden lovgivning, virke for kommuneplanens gennemførelse. Heri må ligge, at løbende tilladelser skal gives og nægtes i overensstemmelse med kommuneplanen. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 62 er planlægningen af beliggenheden af virksomhed, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav, vejledende for administrationen af Miljøbeskyttelsesloven, herunder altså bl a for løbende tilladelser efter kap 5, men bindende, når planerne er inkorporeret i en regionsplan. Efter Råstoflovens § 5, stk 5, kan miljøministeren bestemme, at råstofplanerne skal lægges til grund ved behandling af sager i henhold til loven, i det omfang hvor planerne ikke strider mod en godkendt regionplan. Og efter forslaget til ændringer i Naturfredningslovens § 38 skal amtsrådet, hovedstadsrådet og kommunalbestyrelserne virke for fredningsplanlægningens gennemførelse ved udøvelse af beføjelserne i Naturfredningsloven og anvende planen som retningslinjer for varetagelse af fredningshensyn ved udøvelse af beføjelser efter anden lovgivning.

Trods forskellighederne i den retlige virkning af de nævnte planer er det åbenbart meningen, at planerne skal fungere som mønster for løbende tilladelser. Hermed stemmer også erfaringerne fra tidligere ikke-bindende planer, såsom dispositionsplaner og fredningsplaner. De har faktisk i vidt omfang fungeret som mønster for løbende tilladelser.

Sat på spidsen, kan man sige, at der bag den udstrakte anvendelse af løbende tilladelser som reguleringsmiddel ligger et ideal om, at denne reguleringsform er midlertidig. Med tiden skal det meget vide skøn erstattes af planer, som giver god vejledning for, hvornår og hvordan tilladelse skal gives.

Om dette ideal lader sig realisere i praksis, kan være tvivlsomt nok. Men det står dog fast, at det vide skøn, som reguleringsformen »løbende tilladelser« giver anledning til, tenderer imod at indskrænke sig selv. Dette er særligt tilfældet, hvor antallet af ansøgninger om løbende tilladelser er stort. I sådanne tilfælde vil der under alle omstændigheder danne sig mønstre i form af praksis eller stedplaner.

4. type: Undtagelser

En reguleringsteknik, som er velkendt på alle offentligretlige områder, ser således ud: Den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i gene-

relle regler. Den, der udsteder reglen, har imidlertid ikke ment sig i stand til på forhånd at overskue alle mulige situationer og altså fastlægge den ønskede eller uønskede adfærd for alle tilfælde. Der indføres derfor i reglen en beføjelse for en forvaltningsmyndighed til at gøre undtagelse i særegne tilfælde.

Denne fremgangsmåde er også almindelig i miljøretten. Byggelovens § 22 indeholder f.eks. en almindelig formuleret regel, der lyder: Der kan meddeles dispensation fra bestemmelser i loven og i de i medfør af loven fastsatte bestemmelser, når det skønnes foreneligt med de hensyn, som ligger til grund for de pågældende bestemmelser, jfr bd 2 § 5. IV. C.; og Kommuneplanlovens § 47 giver en almindelig hjemmel til at dispensere fra lokalplaner m.v., jfr bd 2 § 2. V. H. 3 og § 4. XII. C. Det almindelige er imidlertid, at hjemlen til at undtage er knyttet til den specielle norm, hvorfra undtagelsen kan gøres. Tilfælde af denne sidste type er så talrige, at et forsøg på opremsning er ørkesløst.

Det er en selvfølge, at grænsen mellem løbende tilladelser og undtagelser er helt flydende, se ovenfor under 3. type. Om en tilladelse kan siges at være løbende eller må karakteriseres som en undtagelse afhænger især af, hvor hyppigt behov for at give tilladelsen opstår. Der kan dog også være retlige grænser. Kommuneplanlovens offentlighedsbestemmelser sætter således ganske snævre grænser for adgangen til at dispensere i henhold til Kommuneplanlovens § 47. Det folketingsudvalg, der behandlede Kommuneplanloven, udtalte, »at mere end uvæsentlige dispensationer i henhold til § 47, stk 2, kun undtagelsesvis bør meddeles, idet der i stedet normalt bør tilvejebringes en lokalplan under den offentliggørelsesprocedure, som loven fastlægger«; jfr bd 2 § 4. XII. C.

Grænsen mellem de to reguleringsformer er også flydende i den forstand, at en ordning, der var tænkt som en regulering ved regler med tilknyttede undtagelsesbestemmelser, med tiden kan udvikle sig til at blive en regulering ved løbende tilladelser. Således gik det ofte før Landsbyggeloven af 1960 med købstædernes bygningsvedtægter. Dispensationshjemlen heri, der var tænkt som en undtagelsesbeføjelse, måtte – især på grund af den tekniske udvikling – anvendes også over for ganske sædvanligt byggeri.

5. type: Konkrete forbud/påbud

1) Forbud/påbud som konkretisering af regler m.v.

Dette forsøg på at systematisere miljørettens reguleringsmidler bygger på forskelle i reguleringens fremtrædelsesform over for »borgerne«,

dvs individer og virksomheder i den private sektor. Lægges denne synsvinkel til grund, må man være opmærksom på, at en stor del, formentlig størstedelen af de mange konkrete forbud/påbud, som miljøretten giver hjemmel til at udstede, *ikke* er selvstændige reguleringsmidler. De er led i realiseringen – gennemtvungelsen – af regulering gennemført med andre midler.

De forekommer især som led i den efterfølgende overvågning af, om regler eller planer overholdes. Et typisk eksempel er Kommuneplanlovens § 46, jfr bd 2 § 2. V. H. 4°. Kommunalbestyrelsen påser overholdelsen af de grundlæggende bestemmelser om udstykning og bebyggelse i § 39 og af bestemmelserne i lokalplaner og i de midlertidigt opretholdt ældre planer. Bliver kommunalbestyrelsen opmærksom på et forhold i strid hermed, og meddeles der ikke dispensation til forholdets opretholdelse, skal kommunalbestyrelsen søge forholdet lovliggjort ved at meddele påbud herom, og om fornødent ved at foranledige sagen indbragt for domstolene.

Forbud/påbud forekommer imidlertid også som led i overvågning af, om en regulering ved løbende tilladelser fungerer, eller som led i en forudgående overvågning af reglers overholdelse. Hvis en virksomhed, der behøver godkendelse efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5 ikke har fået godkendelse, eller overtræder vilkårene for en godkendelse, kan godkendelsesmyndigheden efter Miljøbeskyttelseslovens § 42 nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange anlægget fjernet, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. b. 2°. Og Kommuneplanlovens § 45, der er omtalt ovenfor under 3. type, kan også betragtes som et eksempel på nedlæggelse af forbud som led i forudgående overvågning af reglers overholdelse. Kommunalbestyrelsen kan efter denne bestemmelse modsætte sig, at der i et område, hvor der findes boligbebyggelse, opføres miljøforringende erhvervsbebyggelse.

En meget almen regel, der dækker både efterfølgende og forudgående overvågning, findes i Byggelovens § 17, hvorefter det påhviler ejeren eller brugeren af en ejendom at berigtige forhold, som er i strid med denne lov eller de i medfør af loven udfærdigede forskrifter. Efterkommer ejeren eller brugeren ikke et af kommunalbestyrelsen meddelt påbud om at berigtige et ulovligt forhold, kan det ved dom pålægges ham inden en fastsat tidsfrist under tvang af fortløbende bøder at berigtige forholdet, jfr bd 2 § 5. IV. E.

Selv om størstedelen af miljørettens forbud/påbud ikke kan betragtes som selvstændige reguleringsmidler, er der imidlertid grund til at henlede opmærksomheden på et forhold, som allerede er nævnt i ind-

ledningen til oversigten over reguleringsmidler, afsnit 1 ovenfor. Jo mere upræcis den regel er, som søges konkretiseret ved et forbud/påbud, jo mere flyttes vægten i reguleringsordningen fra reglen til den konkrete afgørelse. Hvor den til grund liggende regel er meget vag og upræcis, bliver de konkrete forbud/påbud det reelt afgørende for reguleringsindhold. Til illustration skal nævnes nogle typiske eksempler. Efter Byggelovens § 14 skal bebyggelse, ejendommens ubebyggede areal og derpå værende indretninger holdes i forsvarlig stand, således at de ikke frembyder fare for ejendommens beboere eller andre, eller på anden måde er behæftet med væsentlige mangler. Endvidere skal ejendommen holdes i en under hensyn til beliggenheden sømmelig stand. Denne vage regel kan gennemtvinges ved påbud i henhold til ovennævnte § 17, jfr bd 2 § 4. X. Efter Kommuneplanlovens § 44, stk 2, må skiltning, lysinstallationer og lign ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Kommunalbestyrelsen kan ved forbud eller påbud sikre opfyldelsen af denne regel. Og efter § 44, stk 3, kan kommunalbestyrelsen, hvis en påbegyndt bebyggelse opgives eller udsættes og den delvis opførte bebyggelse virker skæmmende, påbyde fjernelse eller foranstaltninger, der fjerner det skæmmende, jfr bd 2 § 4. VII. Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 1–3, der omfatter særlig forurenende virksomheder, der ikke har fået forudgående godkendelse, fordi de var i drift, da loven trådte i kraft, giver kommunalbestyrelsen beføjelse til at meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger over for forurening, der »ikke skønnes at være uvæsentlig«. Kan forureningen ikke afhjælpes, kan der nedlægges forbud mod fortsat drift. Medfører forureningen overhængende alvorlig fare for sundheden, kan forbud umiddelbart nedlægges, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. b. 1°. Og efter Miljøreglementets kap 11.1. kan kommunalbestyrelsen over for erhvervsvirksomheder, som ikke er omfattet af Miljøbeskyttelseslovens kap 5, men som medfører uhygiejniske forhold eller ulemper for omgivelserne i en ikke uvæsentlig grad, meddele påbud om foretagelse af afhjælpende foranstaltninger, jfr bd 3 § 7. III. A. 2.

2) Forbud/påbud som originært reguleringsmiddel

Der findes imidlertid også tilfælde, hvor det konkrete forbud/påbud selvstændigt fastlægger den ønskede eller uønskede adfærd og ikke blot konkretiserer realiseringen af et af de andre reguleringsmidler, typisk en regel, den være sig nok så upræcis. I sådanne tilfælde er en adfærd virkelig fuldtud lovlig, indtil en myndighed ved en konkret afgørelse bestemmer noget andet.

Klare eksempler er påbud efter Sommerhuslovens § 4 om at udnytte en grund i overensstemmelse med reglerne for området, jfr bd 2 § 3. V, fredningskendelser efter Naturfredningslovens kap 3, jfr bd 3 § 8. II, påbud til ejere af ikke-fredede sandflugtsarealer om at dæmpe sandflugten, og forbud mod forskellige sandflugtsfremmende foranstaltninger som byggeri, gravning, græsning mv, Sandflugtslovens § 7, jfr bd 3 § 9. III, beslutning om bygningsfredning, jfr bd 3 § 13. II, samt beslutning om nedlæggelse af overkørsler til veje, Vejlovens § 43, stk 2, jfr bd 4 § 17. III. A.

Ligeså klare er de tilfælde, hvor der er hjemmel til at nedlægge midlertidigt forbud imod en vis adfærd, medens en plan er under udarbejdelse. Disse tilfælde var af stor praktisk betydning før planreformen, men de er ikke forsvundet. Efter Kommuneplanlovens § 17 kan kommunalbestyrelsen nedlægge midlertidigt forbud mod, at der retligt eller faktisk etableres forhold, som kan hindres ved en lokalplan, se nærmere bd 2 § 2. V. F. Når en vejs optagelse på vejplanen er under forberedelse, eller byggelinier til sikring af vejen er under udarbejdelse, kan ministeren nedlægge midlertidigt forbud mod, at der på en ejendom, der berøres af planlægningen, foretages foranstaltninger af en nærmere beskrevet art, der ville vanskeliggøre planlægningen, Vejlovens § 36, jfr bd 4 § 17. II. B. En lignende bestemmelse findes i Naturfredningslovens § 40, hvorefter ministeren kan nedlægge midlertidigt forbud imod, at en ejendom anvendes på en anden måde end hidtil, såfremt dette vil være i strid med en plan, en under udarbejdelse værende plan, eller en fredningssag, der agtes rejst, jfr bd 3 § 8. VI. A.

På grænsen mellem forbud/påbud som konkretisering af meget vage regler og sådanne klare eksempler på originær regulering ved konkrete forbud/påbud findes bestemmelser som Kommuneplanlovens § 40, stk 3, og Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 4. Efter den førstnævnte bestemmelse kan kommunalbestyrelsen inden for byzoner eller sommerhusområder modsætte sig en udstykning m v, som efter kommunalbestyrelsens skøn ville være til hinder for en hensigtsmæssig bebyggelse eller anvendelse af det pågældende areal, jfr bd 2 § 4. II. 4. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 4, kan der nedlægges påbud eller forbud mod virksomheder, som er godkendt efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5, såfremt virksomhedens forurening går væsentligt ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsen, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. b. 2°. b°.

6. type: Stedplaner

1) Definition og forskellige typer af stedplaner

Ordene plan og planlægning bruges ofte og i varierende sammenhæng. Man taler om planøkonomi, helhedsplanen for den højere uddannelse, familieplanlægning, planlægning af industriel produktion, regionplan, kommuneplan og lokalplan, sektorplaner, planlægning i centraladministrationen o s v. Plan og planlægning har åbenbart ikke helt samme betydning i disse tilfældigt valgte eksempler. Men ordene har en kerne af fælles mening, selv om den er noget mager. Planlægning er betegnelsen for en proces, der består i, at man samler viden om fakta – især ressourcer og behov, både eksisterende og forudseelige – og opstiller mål, og derefter – helst på grundlag af alternative analyser – lægger retningslinier for den fremtidige optræden. I praksis vil planlægningsprocessen tillige ofte blive præget af mere eller mindre subtil kvantificeringsteknik; og brugen af tankeskemaer i mål/middel-kategorier spiller en større rolle end den form for ræsonnement, der dominerer i sædvanlig juridisk-administrativ virksomhed, nemlig hjemmelsspørgsmålet, d v s spørgsmålet om en beslutnings overensstemmelse med retlige eller etiske normer. Planen – resultatet af planlægningen – er altså et mønster for fremtidige handlinger. Følgen af at handle efter en plan er, at ens optræden får en rationel, koordineret karakter i modsætning til »kræfternes frie spil«, eller blot til adfærd på grundlag af mere kortsigtede og improviserede – ofte kaldet inkrementale – beslutninger.

Der findes en helt uoverskuelig økonomisk, juridisk og statskundskabsliteratur om planer og planlægning. En god, kort indførelse i begreberne findes i *Lars Ingelstam: Planeringens grundproblem. Specialarbete S 3 till SOU 1972:59 Att välja framtid. Se i øvrigt Poul Meyer: Offentlig forvaltning 1975.245 ff, og bd 2 § 2 I.*

Holder man sig alene til de planer, der dominerer i miljøretten – stedplaner eller fysisk planlægning – kan ordet plan gives en lidt præcisere betydning.

Karakteristisk for stedplaner er nemlig, at der altid findes eller kan produceres et kort, der helt præcist angiver det geografiske område, som planen gælder for. Stedplaner indeholder retningslinier for anvendelse af de arealer, som man ser på kortet. Stedplaner indeholder således et væsentligt konkret element. De tager stilling til bestemt påviselige arealer, der har været genstand for forskellige former for konkrete overvejelser, førend de blev optaget på planen. Men samtidig har pla-

nerne træk, der minder om generelle regler. De fleste planer omfatter et stort antal ejendomme. De tager ofte sigte på de planlagte arealers skæbne ud i en ret fjern fremtid. Og planerne tilstræber den forudseelighed og ensartethed, som er de generelle reglers kendetegn.

I øvrigt forekommer planerne i mangfoldige variationer.

En af de vigtigste angår *planernes retlige valør*.

Nogle planer er retligt *bindende for borgerne* på samme måde som love, anordninger og forvaltningsakter. Kun sådanne planer hører i og for sig til i dette afsnit om retlig regulering. For at lette overblikket, behandles også planer med anden retlig valør her.

Det vigtigste eksempel på bindende planer er lokalplaner efter Kommuneplanlovens kap 3. Når der er foretaget offentlig bekendtgørelse af en lokalplan, må der ikke retligt eller faktisk etableres forhold i strid med lokalplanens bestemmelser, medmindre en dispensation meddeles, § 31, jfr bd 2 § 2. V. Andre klare eksempler er vejbyggelinjer efter Vejlovens kap 4, hvorefter der kan lægges byggelinjer på begge sider af en vej eller en projekteret vej med den virkning, at der ikke må bygges inden for byggelinjen, bd 4 § 17. II. B; adgangsbestemmelser efter Vejlovens § 72, hvorefter der for samtlige hovedlandeveje og landeveje samt sådanne kommuneveje, som skønnes af særlig betydning for den gennemgående færdsel, træffes bestemmelse om hvilke varige begrænsninger, der skal gælde med hensyn til nye overkørsler og benyttelsen af bestående, jfr bd 4 § 17. III; og saneringsplaner efter Saneringsloven, jfr bd 2 § 6. III. B. 5. Hvis man betragter den deling af landets areal, der følger af Zoneloven, som en plan – og det er der god mening i – er landzonebåndet ligeledes et klart eksempel på en bindende plan, jfr bd 2 § 3. III.

Andre planer er ikke umiddelbart retligt bindende for individer og virksomheder i den private sektor, men *binder offentlige myndigheder*. Bindingen kan være meget forskelligt udformet. Planerne kan være opbygget i et hierarki, således at planer, som stammer fra et højere planniveau, binder indholdet af de planer, som laves af myndigheder på et lavere niveau. Planerne kan også være bindende for forvaltningsakter udstedt af myndigheder på et lavere niveau eller eventuelt på samme niveau. I så fald fungerer planen altså som et bindende mønster for løbende tilladelser, undtagelser og forbud/påbud. Endelig kan planerne være bindende for myndighedernes rådighed over deres økonomiske ressourcer, for anlægsarbejde, køb og salg o s v.

Sådanne planer, der kun binder myndighederne, er efter gennemførelsen af planreformen blevet meget betydningsfulde.

Lands- og Regionplanloven og Kommuneplanloven har indført et hierarki af planer. Regionplanerne skal respektere regeringens landsplandirektiver og godkendes af centraladministrationen. Kommuneplanerne skal respektere regionplanerne. Lokalplanerne skal respektere kommuneplanerne. Desuden skal amtsråd og kommunalbestyrelser respektere planerne ved udførelse af deres anlægsdispositioner og skal i øvrigt virke for planernes gennemførelse, herunder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen, altså også anden lovgivning end de to planlægningslove, Regionplanlov § 15 og Kommuneplanlov § 13, se bd 2 § 1. II og § 2.

Eksempler på planer, der udelukkende styrer konkrete beslutninger, findes i Miljøbeskyttelseslovens kap 4, hvorefter tilladelser til udledning af spildevand til vandløb kun kan meddeles, hvis spildevandet opfylder retningslinierne i en spildevandsplan; Råstoflovens § 5, stk 5, hvorefter miljøministeren kan bestemme, at råstofplaner skal lægges til grund ved behandlingen af løbende tilladelser til udnyttelse af råstoffer; og i forslaget til ny Vandforsyningslov, hvorefter amtsrådenes og kommunalbestyrelsernes administration af loven ikke må stride mod godkendte vandindvindingsplaner, § 17 i lovforslag L 143 1977/78.

Endelig findes der planer, som kun indgår som grundlag for andre planer eller fungerer som *uforbindende mønstre* for konkrete afgørelser. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 61, stk 2, skal der udarbejdes planer for den fremtidige beliggenhed af virksomhed m v, hvortil der af hensyn til forebyggelse af forurening må stilles særlige beliggenhedskrav. Disse planer indgår i henhold til § 62 i regionplanlægningen. I det omfang, sådanne planer er lagt til grund for en godkendt regionplan, bliver de bindende på samme måde som ovennævnte planer. Men indtil en regionplan er godkendt, er planerne kun vejledende, jfr bd 3 § 7. II. E. 2. Efter forslaget til ændringer i Landbrugsloven, § 3 a i L 112 1977/78, skal planer til sikring af særlig værdifulde landbrugsarealer indgå i region- og kommuneplanlægningen. Efter den gældende Naturfredningslovs § 35 foretager fredningsplanudvalgene landskabsanalyser og udarbejder vejledende retningslinier til støtte for andre myndigheders planlægning og administration. Sådanne analyseplaner mangler enhver retsvirkning, men det er naturligvis ikke det samme som, at de er uden betydning. De har faktisk haft betydning for tildeling af zonetilladelser, for administrationen af dispensationer fra Naturfredningslovens byggelinier, for rejsning af fredningssager m v, og det vil nok vise sig, at de har haft betydning for regionplanernes indhold.

En anden vigtig variation angår *tidspunktet for planernes realisation*.

De fleste stedplaner tager alene sigte på den fremtidige udvikling. Det gælder således alle de planer, der er nævnt som eksempler ovenfor. Der kan især være grund til at fremhæve, at planerne i planhierarkiet alene søger at styre arealernes fremtidige anvendelse, men ikke kræver ændring i det bestående i overensstemmelse med planerne.

Dette kan føles som en væsentlig skavank. Det betyder, at planernes realisation er overladt til den virksomhed eller det individ i den private sektor, som i overensstemmelse med sine – oftest økonomiske – interesser ønsker at ændre status quo, medmindre offentlige myndigheder ved rådigheden over egne ressourcer og ved anvendelse af de øvrige reguleringsmidler søger at fremskynde realiseringen. For tiden forekommer denne skavank særlig følelig på byfornyelsesområdet. I miljøministeriets rapport, Miljøministeriets opgaver 1977–82, s 45, påpeges det således, at planlægningslovgivningens midler formentlig er utilstrækkelige til at sikre en mere systematisk og hurtigere forbedring af byernes miljø, særlig de ældre bydele.

Der findes imidlertid også planer, hvis sigte er at foretage øjeblikkelige ændringer. Historisk har denne form for planer spillet en stor rolle. Prototypen er udskiftningsplaner efter forordningen af 23/4 1781, hvorefter enhver lodsejer for sit vedkommende kunne kræve fællesskabet inden for ejerlauget ophævet. Når et sådant krav var fremsat, udarbejdedes en plan for hele ejerlaugets udskiftning. Planens gennemførelse medførte ændringer i de ejendomsretlige forhold, og en af landvæsenkommissionernes vigtigste opgaver var at foretage en økonomisk udligning af fordele og ulemper for de enkelte ejere. Planer af denne type forekommer stadig som jordfordelingsplaner, lov nr 129 af 28/4 1955. Et klart eksempel uden for landboretten er Saneringslovens saneringsplaner, jfr bd 2 § 6. III. Hver større offentlige anlæg – trafik anlæg, spildevandsanlæg, vandløbsreguleringer m v – sker i henhold til et projekt, der er underkastet offentlighedsproces eller anden særlig sagsbehandling, kan der også tales om stedplaner til øjeblikkelig realisation.

En tredje variation angår planernes *genstand*. Det historiske udgangspunkt har været en tilstand, hvor der eksisterede et stort antal stedplaner for hver sin form for anvendelse af landets areal, ofte ret dårligt koordineret og vanskeligt overskuelige. Der gøres nu store anstrengelser for at få de flest mulige elementer af brugen af landets areal indpasset i samme sæt planer. Regionplaner og kommuneplaner er de vigtigste forsøg på sådan sammenfattende planlægning, men der er stadig mange specialplaner tilbage. Bd 2 § 2. I. B indeholder en beskrivelse af, hvor langt man er kommet, og hvor langt der er tilbage.

2) *Udviklingstendenser*

I al fald siden anden verdenskrig har stedplaner været det middel, som i miljøretten stadig er blevet skubbet i forgrunden, og hvortil man har stillet de største forventninger.

Miljøbeskyttelsesloven, planreformen og den senere lovgivning har understreget den vægt, som lægges på stedplaner. Men udviklingen har tillige tegnet nogle tendenser, som ikke kan beskrives med alt for stor sikkerhed, men som dog vist er kendelige.

Der er allerede peget på tendensen i retning af sammenfattende planlægning. Den er udtryk for et udbredt håb om, at man kan opnå en forbedring af det ydre miljø ved på forhånd at afstemme mange miljøpåvirkende faktorer med hinanden. Men tendensen er tillige udtryk for bestræbelser for at samordne den offentlige sektors forhold. I miljøministeriets rapport om sine opgaver 1977–82, s 25, peges der på, at det offentlige ved sine aktiviteter i høj grad kan understøtte realiseringen af den fysiske planlægning. Derfor er samordning af den offentlige sektors aktiviteter et afgørende led i den fysiske planlægning. »I takt med opbygningen af en langsigtet planlægning af stadig flere offentlige aktiviteter vil grundlaget for denne samordning blive væsentligt forbedret i de kommende år.«

Vægtfordelingen mellem planer, der er retligt bindende for borgerne, og planer, som er bindende eller vejledende mønstre for myndighedernes fremtidige beslutninger, er faldet ud til fordel for den sidstnævnte gruppe. Der har formentligt – af retssikkerhedsgrunde – oprindelig været et håb om, at de retligt bindende planer ville blive de vigtigste. Men faktisk har mønstrene altid været betydningsfulde, ikke mindst i byplanlægningen, og deres dominans er, især efter planlovreformen, blevet stadig mere udpræget.

En af grundene til denne udvikling er, at det under alle omstændigheder er tidskrævende at udarbejde planer, og jo mere tidskrævende, jo mere detaljerede og bindende skal planerne være. En anden, vigtig grund har sammenhæng med et af planlægningsteknikkens grundlæggende problemer. Hovedformålet med at planlægge er at sætte myndighederne i stand til at træffe rationelle, langsigtede afgørelser i stedet for tilfældige, improviserede beslutninger. Men manglende faktisk viden, ustandselige uforudsete ændringer i udviklingen i omgivelserne og vekslende målsætninger gør det nødvendigt, at planerne ikke bliver stive bindinger af fremtidige beslutninger, men såkaldt »rullende«, d v s under ustandselig revision. Om spildevandsplanerne foreskriver Miljø-

beskyttelseslovens § 21, stk 2, således, at de til stadighed skal revideres i overensstemmelse med udviklingen i bebyggelses- og erhvervsstrukturen og andre ændrede forudsætninger. Og Kommuneplanlovens § 14, stk 1, pålægger kommunalbestyrelsen inden for den første halvdel af hver valgperiode – 4 år – at gennemgå kommuneplanen med henblik på at beslutte, om der er behov for at foretage ændringer i planen eller udarbejde en ny. Under sådanne omstændigheder er det åbenbart upraktisk at tillægge planerne retligt bindende virkning for ejere af fast ejendom, og disses retssikkerhed vil næppe blive styrket herved, jfr bd 2 § 2. IV. F.

Der har altid været en vis tilbøjelighed til, at stedplaner er forblevet på papiret, fordi de økonomiske ressourcer, som planernes realisation krævede, ikke var til stede eller blev brugt andetsteds. Den økonomiske og den fysiske planlægning må følges ad, hvis den fysiske planlægning skal blive en succes. I samfund som vort er samkøringen af økonomisk og fysisk planlægning først og fremmest et spørgsmål om koordination inden for den offentlige sektor; se bd 2 § 2. I. A og betænkning 743/1975 »Planlægningen i centraladministrationen«. Lovgivningen indeholder dog tillige spredte regler, der søger at koordinere fysisk og økonomisk planlægning. Zonelovens nu ophævede § 5 pålagde kommunalbestyrelsen at medvirke til, at der i byzoner til enhver tid var udført hovedkloakker, opsamlende veje og andre tekniske hovedanlæg til dækning af jord til bymæssig bebyggelse i de følgende 5 år. Regionplanloven § 8 foreskriver, at en regionplan skal ledsages af en tidsfølgeplan for planens gennemførelse, og en lignende regel findes i Kommuneplanlovens § 5, hvorefter kommuneplanen bl a skal ledsages af en redegørelse for, hvordan planen forholder sig til kommunens økonomiske planlægning, herunder den planlagte tidsfølge for investeringer i bygge- og bymodning samt byfornyelse. Denne sidste bestemmelse er ikke helt uden retsvirkninger. Efter Kommuneplanlovens § 40, stk 4, kan kommunalbestyrelsen nemlig inden for byzoner modsætte sig en udstykning m v, som efter kommunens tidsfølgeplan ville komme i strid med en forsvarlig og hensigtsmæssig byudvikling på det pågældende tidspunkt. I hovedstadsområdet er tidsfølgeplanerne en del af regionplanen og som sådan bindende for kommunerne i området, lbkg nr 178 af 19/9 1975, § 2, stk 3; se i det hele bd 2 § 2. III. C–E, IV. C. 1° og § 4. II. 4.

Og endelig pålægger Saneringslovens kap II kommuner med mere end 25.000 indbyggere at tilvejebringe en oversigtsplan, som bl a skal indeholde en klassifikation med henblik på beslutninger om at fjerne

eller forbedre usunde eller utidssvarende bygninger. På grundlag af oversigtsplanen skal disse kommunalbestyrelser udarbejde en tidsfølgeplan, der bl a skal angive, hvilke områder der skal saneres, og tidsfølgen for saneringernes gennemførelse samt en investeringsplan.

4. *Variationsmuligheder på andet grundlag*

Den forudgående fremstilling er et forsøg på at systematisere de retlige midler, som kan anvendes til regulering af miljørelevant adfærd i den private sektor. Udgangspunktet for systematiseringen tages i den form, hvori reguleringen fremtræder for individer og virksomheder i den private sektor, og sondringsgrundlaget er traditionelle retlige forskelle. Fremstillingen skulle gerne have givet et indtryk af, hvor vidt det spektrum af valgmuligheder er, som den centrale statsmagt har til sin disposition, når den beslutter sig til at regulere miljørelevant optræden i den private sektor. Afslutningsvis er der imidlertid grund til at pege på, at valget ikke blot står mellem reguleringsformer, der adskiller sig fra hinanden ved traditionelle retlige skelnemærker. Valgmulighederne går videre, og valget er derfor endnu mere kompliceret.

Komplikationerne kan illustreres med nogle betragtninger over *valget af reguleringsobjekt* inden for den del af miljøretten, der angår vandforurening.

Der synes ved bekæmpelse af vandforurening at være tre hovedmuligheder. Man kan rette den retlige regulering mod recipienten for spildevandet, altså især de ferske vande og kystvandene, mod emissionerne, dvs spildevandet, eller mod produktionen, altså de processer, der bestemmer indholdet af spildevandet. Sprogbrugen på området er uklar og uensartet. Det er vistnok hensigtsmæssigt i overensstemmelse med dominerende amerikansk sprogbrug at kalde regulering rettet mod recipienten for vandkvalitetsnormer – Water Quality Standards – og regulering rettet mod spildevandet for emissionsnormer – Effluent Limitations.

Inden for hver af disse tre hovedmuligheder findes der igen muligheder for betydelige variationer. Vandkvalitetsnormer kan således udtrykkes ved den brug, man ønsker at gøre af vandet – som drikkevand, badevand, fiskevand osv – eller ved dets fysiske egenskaber, udtrykt i mængden af bestemte stoffer eller i processer mv eller som en kombination af de to udtryksmåder. Emissionsnormer kan ligeledes variere betydeligt. Man kan have generelle landsdækkende normer. Det er almindeligt for så vidt angår visse giftstoffer. Den anden yderlighed er

normer for hvert enkelt spildevandsudløb. Ind imellem findes mange afskygninger af geografisk differentierede, men i øvrigt generelle normer. Af ligeså stor betydning er en anden variation. Man kan udtrykke kravet til spildevandet i dets egenskaber, f.eks. maksimal daglig udtømning af bestemte stoffer. Men emissionsnormen kan også udtrykkes i et krav om rensning, især således, at man forlanger en bestemt rensningsproces eller et bestemt rensningsapparat. Kravene til produkterne kan være krav til de brugte råmaterialer, til produktionsprocessen eller til det endelige produkt.

Forholdet mellem de forskellige måder at gribe reguleringen an på er kompliceret. Vandkvalitetsnormer kan i praktisk administration ikke stå alene. Det er under alle omstændigheder svært at finde den, der udleder det spildevand, der forringer vandet til under kvalitetsnormen; og hvor der er flere mulige forurenere, vil det tillige være svært at afgøre, hvem af de flere, der er skyld i, at kvalitetsnormen ikke er overholdt, og som myndighederne derfor skal sætte ind overfor. I amerikansk ret, hvor man tidligt kom ind på at fastsætte Water Quality Standards i delstaterne for større vandløb eller vandløbsstrækninger, har disses væsentligste betydning da også været at styre emissionsnormerne. Man har søgt at fastsætte disse, så den samlede sum af emissioner ikke medfører, at vandkvalitetsnormen overskrides. Også denne kombination rejser imidlertid problemer. Rent bortset fra de teknisk-naturvidenskabelige, der er store, opstår juridiske. Hvad gør man, når en ny virksomhed ønsker at udlede spildevand, som ikke kan rummes inden for kvalitetsnormen, fordi de gamle spildevandsudledere ikke renser tilstrækkeligt? Siger man nej til den nye virksomhed, eller indfører man nye, strengere emissionsnormer for de gamle?

Den tredje hovedmulighed – at regulere produktionen – er naturligvis i al almindelighed vanskelig at anvende i større omfang i et samfund med rask teknologisk udvikling. Følgen ville være en massiv flytning af tekniske beslutninger fra virksomhederne til offentligt ansatte vandteknikere og deres politiske chefer. Fremgangsmåden har dog med succes været brugt over for ikke-nedbrydelige rensemidler f.eks. i opvaskemidler, bkg nr 347 af 27/6 1975, og bruges i alle lande i lovgivningen om svovlfattig olie for at nedsætte luftforureningen, lov nr 135 af 26/4 1972, og i regler eller aftaler om éngangsflasker og visse plasticindpakninger af hensyn til at lette affaldsproblemerne. Og det første danske lovforslag om genanvendelse – L 156 1977–78, der ganske vist omfatter et meget snævert område: genanvendelse af papir og drikkevareremballage – går ret langt ind i produktionsprocessen. Der

er hjemmel til at forbyde materialer og påbyde genanvendelse af tidligere anvendte materialer.

B. TILSKYNDELSE

Regulering af miljørelevant adfærd i den private sektor kan naturligvis ske ved andre midler end retlig regulering. Disse andre midler er endnu sværere at systematisere i nogenlunde overskuelige og ensartede grupper end de retlige reguleringsmidler.

I dette afsnit behandles en gruppe midler, der ligner retlig regulering derved, at reguleringen foregår ved anvendelse af love, anordninger og forvaltningsakter. Forskellen fra den retlige regulering viser sig ved gennemtvangelsen. Den ønskede adfærd er ikke påbudt og den uønskede ikke forbudt i den forstand, at anden adfærd kan føre til tvangsanvendelse. Retsordenen nøjes med at gøre den ønskede adfærd tiltrækkende ved at knytte fordele til den, og den uønskede adfærd ubehagelig på anden måde end ved traditionel tvangsanvendelse.

Det er en selvfølge, at det ofte vil være en smagssag, om en reguleringsordning rubriceres som gennemført ved udsigt til fordele eller til ulemper. Sondringen tjener kun til oversigtlig systematisering.

1. Tilskyndelse ved fordele

Tilskyndelse ved fordele er meget almindelig i samfund som vort. Det er et af den økonomiske politiks oftest anvendte instrumenter. Også inden for miljøretten har tilskyndelse ved fordele været brugt i vidt omfang og bruges stadigt.

De fordele, der skal tilskynde, kan naturligvis være af meget forskellig art. Oftest er der tale om tilskud eller lån fra de offentlige kasser eller om hel eller delvis fritagelse for skatter og afgifter til det offentlige.

Denne form for tilskyndelse har lange rødder inden for Landboretten, se Bet 354/1964.370 ff, og Bet 410/1966.374 ff og 382-83, og anvendes stadig i vidt omfang. Der kan f.eks. for tiden gives tilskud til strukturprojekter inden for landbruget, lov nr 187 af 30/3 1973, til dræning og vanding, lbkg nr 606 af 11/12 1975, og til læplantning, lov nr 245 af 12/5 1976.

Et andet område, hvor tilskyndelse ved økonomiske fordele i forskellige former har været anvendt uafbrudt siden før århundredeskiftet, er boligbyggeri. Af nyere dato er bestræbelserne for at fremme ligelig ud-

vikling i landets forskellige dele, lov nr 219 af 7/6 1972 om egnsudvikling, der indirekte kan få betydning for miljøet.

I perioder med vanskelige beskæftigelsesforhold bruges tilskyndelse via fordele over en særlig bred front. Som et helt nyt og meget klart eksempel inden for miljøretten kan nævnes lov nr 423 af 25/8 1976, hvorefter der kan gives statstilskud til energibesparende foranstaltninger, f.eks. til husejere, der isolerer deres huse.

Tilskyndelse ved økonomiske fordele forekommer imidlertid ikke alene som led i sådanne mere omfattende samfundsøkonomiske bestræbelser. Som et eksempel på mere isoleret anvendelse kan henvises til, at der kan ydes økonomisk støtte til ejere af fredede bygninger. Efter Bygningsfredningslovens § 12 kan bygningssynet således yde tilskud til sagkyndig istandsættelse, og der kan ydes støtte fra statens bygningsfredningsfond til særlige bevaringsopgaver, jfr. bd 3 § 13. II. F.

Også på forureningsområdet spiller denne form for tilskyndelse en rolle. I de fleste industrialiserede lande findes regler om offentlige tilskud til eller gunstige afskrivningsregler vedrørende forureningsbegrænsende anlæg, omlægning af produktionen fra det mere forurenende til det mindre o.s.v. Ved lov nr 682 af 23/12 1975 om støtte til miljøinvesteringer er der for dansk rets vedkommende indført hjemmel til at yde støtte til investeringer, som erhvervsvirksomheder foretager i forureningsbegrænsende projekter vedrørende anlæg eller indretninger, som var i drift den 1. oktober 1974. Loven er et forsøg på at tilskynde til forureningsbekæmpelse. I motiverne til et ændringsforslag til loven – nr L 145 – forelagt i Folketinget i januar 1978 siges det, at hensigten bl.a. er at give virksomhederne et incitament til »frivillige« miljøinvesteringer. Men dette er ikke lovens eneste formål. Den har tillige en erstatningsretlig baggrund. Dansk miljøpolitik bygger på forurenerebetaler-princippet. Det betyder, at virksomhederne ikke får erstatning for udgifterne ved påbudte foranstaltninger til forureningsbekæmpelse. Dette kan i en overgangsperiode virke urimeligt over for virksomheder, der bestod ved Miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden. De har nemlig ikke ved i deres anlægsperiode kunnet tage hensyn til, at det ville blive nødvendigt at foretage investeringer i miljøbeskyttelsesforanstaltninger. Loven om støtte til miljøinvesteringer er et forsøg på at afbøde denne urimelighed, FT 1975/76 A 1066 ff., jfr. bd 3 § 7. I. C. 3, og Afskrivning af miljøinvesteringer. Indstilling fra udvalget vedr. støtte m.v. til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger; marts 1974.

Tilskyndelsen kan også bestå i at stille en offentlig service til rådighed. Det har således været et karakteristisk træk i landborettens histori-

ske udvikling, at det offentlige har stillet egnede organer til rådighed til gennemførelse af afløsninger af jordfællesskabet, hoveri og fæste, jfr *Fl. Tolstrup: Landbrugsejendomme, Landbrugspligten*, 1958.12. Jordfordelingssekretariatet, der gratis forbereder og gennemfører jordfordelinger, er kun det sidste trin i en lang udvikling, *Fl. Tolstrup Landboret*. 208. Som et andet, mere enkeltstående eksempel kan nævnes den sagkyndige bistand og vejledning, der kan ydes ejere af fredede bygninger, jfr bd 3 § 13.II. F.

En form for tilskyndelse ved fordele, der har stor principiel interesse, men for tiden måske ikke så stor praktisk betydning, er at give den, der foretager en ønsket adfærd, en særstilling i forhold til andre private. Særstillingen kan naturligvis udformes på forskellig måde.

Mest håndgribelige er nogle tilfælde, hvor den, der handler som ønsket, ligefrem får en bedre retsstilling over for sine medborgere end efter almindelige regler. Et eksempel herpå er den fortrinspanteret, som en ejer uden sine kreditorers samtykke kan yde långivere til grundforbedring, lov nr 166 af 29/3 1974 § 2. Den adgang, som et flertal af lodsejere især efter den ældre landboret havde til at tvinge andre private ind i et fællesskab, der indebar udgifter, kan måske også nævnes som et eksempel på et middel af denne art.

Mindre håndgribelige, men af stor principiel interesse, er nogle tilfælde, hvor tilskyndelsen består i opnåelse af en særstilling inden for et eller andet regelkompleks. I det følgende skal nævnes et par eksempler. De århundredlange bestræbelser for at hindre ny godsdannelse og for at opløse de bestående godser har blandt mange andre midler også anvendt tilskyndelse af den her nævnte art. Ved forordningen af 13/5 1769 fjernede man en af hindringerne for frivilligt bortsalg af fæstejord ved at åbne mulighed for at medregne bortsolgt fæstegods til det hartkorn, der var nødvendigt til en komplet sædegård, og som derfor var betingelsen for skattefrihed. Ved l af 19/2 1861 gik man et skridt videre ved at love ikke blot bevarelse af en tidligere, men opnåelse af en ny fordel. Godsejeren fik lov til at inddrage bondejord under hovedgården i et bestemt forhold til bortsolgt fæstejord, *Tolstrup, Landbrugsejendomme. Landbrugspligten*, 1958.141 og *samme: Forkøbsret og Koncession*, 1961.23–24. Ved Landbrugsejendomslovens § 22 søger man ved løfte om værdifast anbringelse af salgssummen at tilskynde stiftelser og lignende institutioner til at afhænde deres jord.

Fra planlovgivningen kan nævnes et andet nu ophævet eksempel. Et af de karakteristiske træk ved nyere bebyggelseslovgivning har været bestræbelserne for at få fastlagt retningslinier for anvendelsen af større

samlede områder end den enkelte ejers parcel. Dette mål har først og fremmest været søgt opnået ved planer fastsat af offentlige myndigheder. Men som et yderligere middel fastsatte den tidligere Byggelov, lbkg nr 361 af 17/7 1972 § 33, stk 5 og 6, at de almindelige regler om byggegrundens udnyttelsesgrader kunne slækkes, såfremt bebyggelsen foregik efter en samlet bebyggelsesplan. Ved at tilbyde de private byggherrer eller udstykkere en bedre økonomisk udnyttelse af deres ejendom, søgte man således at gøre dem interesseret i eller dog villige til en samlet planlægning af bebyggelsen.

2. Tilskyndelse ved ulemper

Tilskyndelse ved ulemper har mindre praktisk betydning, men er af stor principiel interesse.

Et nogenlunde klart og historisk betydningsfuldt eksempel på tilskyndelse ved ulemper inden for miljøretten er grundbeskatningens virkninger for byudviklingen, før planlægningslovgivningen slog igennem i løbet af 1950- og 60'erne. Efter de i øvrigt principielt stadig gældende regler om vurdering af fast ejendom til grundbeskatning ansattes den værdi, hvoraf grundbeskatning svares, – »grundværdien« – til det beløb, som efter gældende handelspriser antages at kunne opnås for grunden ved salg til en efter samtlige forhold økonomisk god anvendelse. Denne vurderingsregel og den deraf følgende differentiering af den enkelte ejers beskatning havde oprindeligt ikke alene provenumæssige og andre fiskale formål. Hensigten var tillige at påvirke private grundejeres anvendelse af deres faste ejendom. Ved beskatningens differentiering understøttedes den enkelte ejers privatøkonomiske tilbøjelighed til at udnytte sin faste ejendom i overensstemmelse med rent økonomiske betragtninger. Til den drivkraft, der ligger i håbet om økonomisk gevinst ved ændret anvendelse af en fast ejendom, lagdes byrden ved øgede skatter.

På forureningsområdet diskuterer man, om man på lignende måde kan bruge en forstærkelse af markedsmekanismen som reguleringsmiddel.

Baggrunden er en simpel driftsøkonomisk tankegang, der vistnok i grove træk lader sig gengive således: Produktionen, især industriproduktionen, har hidtil kunnet bruge nogle af de ressourcer, der indgår i produktionsprocessen. »gratis«. Man har f.eks. kunnet anvende luften og vandet som affaldsfjernere, uden at tage den skade, som herved forvoldtes, med i varens pris. Hvis forholdene kan lægges således til rette, at udgifterne til miljøbekæmpelse »internaliseres« i varens pris, vil man opnå to åbenbare fordele. For det første betales forureningen

af dem, der har fordele af den, nemlig producenter og varekøbere. For det andet vil forureningsbekæmpelsen blive billigst mulig. Markedsmekanismen vil se til, at stoffer, der er særlig besværlige og dyre at bortrense, ikke bliver brugt, og at varer, hvis fremstilling er særlig forurenende, bliver særlig dyre og derfor bruges mindre, o s v.

Denne tankegang behøver ikke at føre til indførelse af afgifter, skatter eller lignende. Den kan understøtte beslutningen om at fastsætte en emissionsnorm. Hvis forureneren selv skal betale for rensning ned til en emissionsnorm, gøres han interesseret i at omlægge produktionen i mindst mulig forurenende retning. Tankegangen kan også øve indflydelse på udformning af emissionsnormen, herunder for de konkrete vilkår for en bestemt virksomheds emissioner. Jo videre spillerum for valg af de tekniske midler til nedbringelse af forureningen, man giver forureneren, des større er chancen for, at forureningsbekæmpelsen bliver så billig som mulig. Den velkendte gamle praksis i dansk sundhedsforvaltning, hvorefter man fuldt bevidst udformede pålæg om overholdelse af sundhedsvedtægtsreglerne således, at kun målet – afskaffelse af genen – blev beskrevet i pålægget, medens midlerne – hvordan genen kunne afskaffes – overlodes til adressaten, kan således forsvares ud fra denne driftsøkonomiske tankegang, jfr bd 3 § 7. III. 1. a. 8°.

Den mest nærliggende følge af den gengivne driftsøkonomiske tankegang er imidlertid anvendelse af styrende eller regulerende offentlige afgifter, *forureningsafgifter*. Hvis der kan lægges sådanne afgifter på rå- eller færdigvarer, på maskiner eller på emissioner, at disse svarer til netop denne produktions miljøomkostninger, vil markedsmekanismen føre til, at den mindst miljøskadende produktion foretrækkes. Der har i al fald i den sidste halve snes år i alle industrialiserede lande været ført en meget omfattende debat om sådanne afgifter. De praktiske vanskeligheder ved deres anvendelse har imidlertid vist sig at være meget store. Her i landet har et udvalg under miljøministeriet – udvalget vedrørende støtte m v til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger – i en indstilling af august 1975 – Afgiftsstyring af miljøbeskyttelse – ligefrem frarådet at prøve at styre miljøbekæmpelsen ved forureningsafgifter, jfr bd 3 § 7. I. C. 3.

Udvalget går derimod ind for at bruge afgifter som et led i genbrugspolitikken. Forureningsafgifternes anvendelse i lige netop denne sammenhæng kommer klarest frem, når man ser på genbrug af emballage. Ved at lægge ensartede afgifter på førstegangsanvendelse af emballage til en bestemt art produkter eller ved en ensartet panteordning for sådan emballage kan man skabe et incitament til at anvende genbruge-

lig emballage. Herved vil affaldsproblemerne lettes, og der spares på de naturgivne ressourcer. Sådanne ordninger er velkendte også her i landet. Lov nr 634 af 21/12 1977 om afgift på visse detailsalgspakninger skal – foruden at skaffe penge i statskassen – tjene som incitament for genbrug. Frivillige panteordninger for flasker har eksisteret længe, og lovforslaget om genanvendelse af papir og drikkevareemballage samt begrænsning af affald – L 156, fremsat 18/1 1978 – indeholder bemyndigelse til ministeren til at fastsætte panteordninger, herunder fastsætte pantets størrelse.

Som et middel til at regulere miljørelevant adfærd i den private sektor har forureningsafgifter således indtil videre begrænset betydning. En anden form for forureningsafgifter har imidlertid stor praktisk betydning. Det er de afgifter, der sigter til at fordele udgifterne ved den rensning eller anden forureningsbekæmpelse, der foretages som offentlig service eller af private fællesskaber. Sådanne afgifter er velkendte, særlig til bortskaffelse af spildevand og renovation. Især fordelingen af udgifter til bortskaffelse og rensning af spildevand har her i landet voldt problemer, Miljøbeskyttelseslovens § 27–29, jfr bd 3 § 7.VII. C. I motiverne til et lovforslag til ændring i Miljøbeskyttelseslovens § 27–29 – L 26, fremsat den 11/10 1977 – udtales, at bidragene til fælles spildevandsafledning bør fastsættes således, at de tilnærmelsesvis dækker de udgifter, som de enkelte udledere eller grupper heraf belaster den samlede ordning med. Hidtil har fastsættelsen af sådanne afgifter først og fremmest været et spørgsmål om at finde en acceptabel – en retfærdig – fordeling af udgifterne. Lykkes det imidlertid at sætte afgifterne i forhold til udgifterne ved rensning, kan afgifterne meget vel få en styrende effekt. Brugen af stoffer, der er billige at bortrense, eller anskaffelse af specialiserede og derfor måske billigere rensningsanlæg i den individuelle virksomhed kan på denne måde fremmes.

Der findes en meget stor litteratur om forureningsøkonomi og forureningsafgifter. Af dansk litteratur på området kan især peges på *Niels G. Bolwig* og *Steen Leth Jeppesen*: Synspunkter på anvendelsen af økonomiske virkemidler i forureningsbekæmpelsen, 1973, en licentiatafhandling af *Chr. Hjorth Andersen*: Forureningsøkonomi 1975, samt ovennævnte indstilling fra udvalget vedrørende støtte mv til gennemførelse af forureningsbegrænsende foranstaltninger.

C. RADEN OVER DET OFFENTLIGES RESSOURCER

Det offentlige råder over meget betydelige økonomiske ressourcer. Den offentlige sektors indkomst og forbrug udgør rundt regnet en tredjedel

af al indkomst og forbrug i samfundet. Den offentlige sektor køber årligt varer og tjenesteydelser hos den private sektor for et tocifret milliardbeløb. Og i byerne ejer det offentlige betydelige dele af den faste ejendom.

Ved råden over sine ressourcer har det offentlige naturligvis mulighed for at påvirke adfæren i den private sektor. En ikke ringe del af den løbende politisk-økonomiske diskussion i samfundet angår netop spørgsmålet om, i hvilket omfang og hvordan det offentlige bør udnytte disse muligheder. Mulighederne findes også på miljøværnsområdet. I det følgende illustreres disse muligheder med nogle eksempler. Det er ikke hensigten at give et blot nogenlunde udtømmende systematisk overblik.

1. Råden over fast ejendom

Det offentliges påvirkning af adfæren i den private sektor ved råden over sine ressourcer kommer i miljøretten klarest frem, når man ser på anvendelsen af det offentliges faste ejendomme som reguleringsmiddel.

a. Transformation og anden afhændelse af offentlig ejet fast ejendom for at ændre brugen af denne

Påvirkningen af adfærd i den private sektor er særlig klar og bevidst, når det offentlige afhænder sin faste ejendom under sådanne forhold, at ejendommens fremtidige anvendelse i den private sektor fastlægges. Dette reguleringsmiddel har spillet og spiller stadig en rolle på to samfundsområder, nemlig i landbrugspolitikken og i byudviklingen.

Fra landboreformernes tid og indtil for ganske nyligt har dansk landbrugspolitik været præget af bestræbelser for at skabe mange selvejende landbrugsbedrifter. For at opnå dette mål har det offentlige anvendt en lang række midler. Man har brugt retlige direktiver, som f.eks. opretholdelsespligt, se bd 3 § 12. III. B, forbud mod sammenlægning, se bd 3 § 12. III. D, og tvungen fæsteafløsning. Og man har brugt tilskyndelse i form af økonomiske fordele, f.eks. tilskud og lån til husmandsbrug, eller i form af løfte om særstilling, f.eks. ved inddragelse af bondejord under hovedgårde ved fæstejords bortsalg, se B. 1 ovenfor. Men ved siden af disse allerede gennemgåede reguleringsmidler har råden over offentligt ejet fast ejendom spillet en hovedrolle til opnåelsen af målet.

Så længe staten fra gammel tid ejede store landbrugsarealer, kunne målet nås ved, at jorden successivt afhændedes på vilkår, som stemte med de jordpolitiske bestræbelser. Fæsteafløsningen begyndte således

på krongodset, og udstykning til husmandsbrug af offentligt ejet jord, herunder tjenestejord, spillede i årtier en stor rolle. Men efter præstegårdsjordernes og de sønderjyske domæners bortsalg har man ikke kunnet nøjes med at afhænde jord. Det har været nødvendigt tillige at skaffe ny jord til afhændelse. Denne jord er naturligvis fremskaffet fra den private sektor. Det offentlige har således skaffet sig jord, som ved erhvervelsen var undergivet én form for privat ejendomsret og drift – som regel jord tilhørende store eller ret store landbrug – og har videregivet jorden til en anden driftsform, og – ved jordrentebrugene – tillige en anden form for ejendomsret. Undtagelsesvis er jorden fremskaffet ved ekspropriation, nemlig i forbindelse med lensafløsningen. Men som hovedregel er jorden tilvejebragt ved køb. For at styrke statens stilling som køber, har staten siden 1948 i vekslende omfang haft eller har kunnet tillægge sig forkøbsret til landbrugsarealer. Se bd 3 § 12. V.

Denne afhændelse af offentlig ejet jord med henblik på derved at tilvejebringe bestemte drifts- og ejendomsforhold i landbruget har haft overordentlig stor praktisk betydning. Fæste på krongodset forsvandt allerede i det væsentlige i begyndelsen af forrige århundrede. Endnu større har betydningen været for udstykningen til husmandsbrug. Fra præstegårde og sønderjyske domæner og fra jord erhvervet i forbindelse med lensafløsningen er der udstykket ca 36.000 ha. Indtil 1960 er der oprettet ca 28.000 husmandsbrug, hvoraf vistnok noget under halvdelen helt eller i det væsentlige er oprettet på offentlig ejet jord. I årene 1950–60 er der på offentlig ejet jord oprettet ca 1200 nye brug og solgt ca 2.200 tillægsparceller.

Fremskaffelse og afhændelse af jord til oprettelse af husmandsbrug har nu miset sin betydning, men staten køber stadig jord, især til supplerings af bestående jordbrug, og til dette formål kan der stadig pålægges forkøbsret, lbkg nr 396 af 23/7 1974 om statens fremskaffelse af jord og udlån til jordbrugsmæssige formål, se bd 3 § 12. V.

Om de skildrede forhold findes en omfattende litteratur. Se især *Hans Jensen: Dansk Jordpolitik 1757–1919 I–II*, 1936 og 1945, *Tolstrup: Forkøbsret og Koncession*, *Tormod Jørgensen: Statens Jordlovsudvalg 1919–1944*, 1944, samt Beretninger om Statens Jordlovsudvalgs virksomhed.

Inddragelse af ubebygget jord under bydannelse er en kompliceret foreteelse, som kræver samstemmen af en række faktorer, hvoraf nogle som regel er under offentlige myndigheders herredømme, f.eks. trafikmidler, forsyningsanlæg, skoler o s v, mens andre – især den jord, hvorpå bebyggelsen skal foregå – oftest er privat herredømme under-

givet. Det nødvendige samspil kan nu i vidt omfang sikres ved retlig regulering især i form af planreformens hierarki af planer. Men tidligere var de retlige reguleringsmuligheder ringere; og selv efter gældende ret er det åbenbart, at samspillet vil være lettere at etablere, såfremt det offentlige råder også over jorden. Er det tilfældet, har det offentlige tillige mulighed for direkte at påvirke en faktor, som ellers kun vanskeligt og indirekte kan reguleres ved planerne, nemlig prisen på byggrunde.

Der har derfor været en tilbøjelighed, som er styrket i de senere år, til, at kommunerne byggemodner og udstykker jord, som de fra gammel tid har ligget inde med, og tillige opkøber ubebygget jord i byernes nærhed for at underkaste den byggemodning og videresælge den til anvendelse til boliger og industri. Undtagelsesvis bebygger kommunerne også jorderne, og meget undtagelsesvis bevarer kommunen ejendomsretten til den bebyggede grund. For så vidt angår den jord, som ikke anvendes til offentlige formål, er denne virksomhed hidtil udelukkende sket på grundlag af frivillige køb og salg. Kommunernes stilling som sælgere er søgt styrket ved l nr 328 af 18/6 1969 om tilbudspligt, hvorefter ejendomme med et areal på 6.000 m² eller derover, når de ligger i områder af særlig betydning for byudviklingen, skal tilbydes kommunen, førend de overdrages til anden side, se bd 3 § 12. VI og bd 2 § 3. IV. I folketingsåret 1976/77 er vedtaget et forslag om kommunernes adgang til at ekspropriere for at sikre gennemførelsen af en godkendt kommuneplan eller godkendte midlertidige rammer for lokalplaner. Lovens ikrafttræden er udskudt i h t Grl § 73, stk 2.

Kommunernes jordpolitik, deres virksomhed ved opkøb og byggemodning af jord til boligbebyggelse og industri, spiller i praksis en betydelig rolle, se ovenfor I. C. c.

Om kommunernes virksomhed på dette område, se især *Harder*: De kommunale opgaver, 1965.137 ff og *Kommunens lov og ret* I, 1964.45 og II, 1965.64, *Rossel* i *Kommunal Årbog* 1965.843 ff, *Ole Krarup* i U 1965 B. 121 og *Poul Andersen* i U 1964 B. 245 ff og 1965 B. 190.

Det essentielle i den form for offentlig regulering af brugen af privatejet fast ejendom, som er eksemplificeret ovenfor, er, at det offentlige ved afhændelsen af sin faste ejendom til private lægger retningslinier for ejendommenes fremtidige anvendelse.

Sålænge det offentlige fra gammel tid lå inde med betydelige arealer anskaffet med andre formål end afhændelse for øje, var afhændelsen alene tilstrækkelig som reguleringsmiddel. Men efterhånden som kron-

gods, tjenestejord o.l. er sluppet op, har det været nødvendigt for det offentlige tillige at erhverve fast ejendom med det formål senere at afhænde den i ændret form. I disse tilfælde har reguleringsmidlet bestået i anskaffelse af fast ejendom med videregivelse i ændret form for øje.

Sådan *transformation* af privat fast ejendom via en periode i offentlig eje kan være den eneste praktiske mulighed for at opnå en ønsket ændring i de bestående forhold. Således har det vistnok forholdt sig med udstykning til husmandsbrug og tillægsparcer til husmandsbrug i de sidste menneskealdrer. Men anskaffelse af fast ejendom og afhændelse i ændret form kan også fremtræde som et alternativ eller et supplement til retlig regulering. Således er forholdene ved kommunernes jordpolitik. Bydannelse forekommer i vidt omfang på privat ejendomme reguleret ved retlige direktiver og kan ske alene på denne måde. Endelig kan man naturligvis indrette sig således, at retlig regulering ved planer og transformation følges ad. Det er det, der vil ske ved den engelske *Community Land Act*, hvis endemål er, at enhver *development* af jord kræver, at jorden forinden overgår i offentlig eje til en pris, der svarer til jordens hidtidige anvendelse.

b. Erhvervelse som alternativ til retlig regulering

Det forekommer, at offentlig erhvervelse af en ejendom fremtræder som et alternativ til retlig regulering af privates råden over ejendomme, der forbliver i den private sektor.

Det er således tilfældet, hvor det offentlige overtager privat fast ejendom – ved køb eller ekspropriation, – selv om en begrænsning af den private ejers råden ved retlig regulering ville have været tilstrækkelig til at sikre det samfundsmæssige formål, og selv om sådan begrænsning anvendes i andre tilfælde. Overtagelse af fredningsværdige arealer i stedet for fredning ved fredningskendelse er et praktisk betydningsfuldt eksempel, se bd 3 § 8. II. C. Gældende ret kender også en række tilfælde, hvor valget mellem retlig regulering og offentlig overtagelse ligger hos den private ejer. Efter Kommuneplanlovens § 33 kan en ejer således under nærmere beskrevne betingelser forlange sin ejendom overtaget af kommunen, hvis en lokalplan hindrer ham i at nedrive sin ejendom, bd 2 § 2. V. C. 5, og efter Vejlovens § 38 kan en ejer forlange, at vejvæsenet overtager et areal, hvorpå der er lagt en byggelinie, såfremt byggeliniefastsættelsen bevirker, at arealet afskæres fra en efter ejendommens beliggenhed og øvrige beskaffenhed økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse, svarende til andre nærliggende arealers faktiske

udnyttelse, bd 4 § 17. II. B. Om situationen se i det hele *Orla Friis Jensen*, *Juristen* 1971.444.

En meget omfattende hjemmel til offentlig erhvervelse som alternativ til retlig regulering fandtes i Statshusmandsloven, som denne søgtes udformet ved jordlovene i 1963. Staten skulle efter denne lov have forkøbsret til størstedelen af landets faste ejendomme uden for byerne. Forkøbsretten kunne bl a bruges til at fremme hensigtsmæssig jordfordeling, egnsudvikling, byudvikling, sommerhusbebyggelse m v.

Mindre klare eksempler på offentlig erhvervelse som alternativ til retlig regulering forekommer, hvor privat ejendom eksproprieres af det offentlige for at videregives til bebyggelse af andre private efter en plan. Sådanne foreteelser er forudsat i saneringsplaner og godkendt af højesteret i et enkelt tilfælde vedr en byplan, se U 1948.445 H, jfr nu Kommuneplanlov § 34, bd 2 § 2. V. C. 6°. c.

c. Påvirkning ved den faste ejendom, der forbliver offentlig

Ovenfor er nævnt forskellige tilfælde, hvor det er afhændelsen eller erhvervelsen af offentlig ejendom, der anvendes som middel til at regulere brugen af privat ejet fast ejendom. Disse tilfælde er betydningsfulde, men de er ikke typiske for regulering via råden over offentlig ejendom. I det følgende gives en kort oversigt over, hvordan det offentlige i de mange sædvanlige tilfælde via rådigheden over den faste ejendom, som det offentlige beholder, kan påvirke private ejeres brug.

Under vore samfundsforhold, som de er for øjeblikket, erhverves og bevares fast ejendom på det offentliges hænder først og fremmest, fordi ejendommen anses for et nødvendigt fysisk fundament for en eller anden offentlig virksomhed. Det offentliges jordbesiddelse er kun i rene undtagelsestilfælde begrundet i ønsket om at skaffe det offentlige indtægter eller rådighed over større eller mindre dele af produktionsmidlerne. Krongodset og tjenestejorden, der i århundreder var en af de offentlige financers grundpiller, er næsten forsvundet; tilbage er i det væsentlige kun statsskovene, der er uden fiskal betydning, samt nogle historiske kuriositeter især tilhørende kirken og forskellige dele af undervisningsvæsenet. Nationalisering af fast ejendom eller af jordens råstoffer er forblevet ved relativt uvæsentlige tilløb, såsom loven om råstoffer i undergrunden og i kontinentalsoklen, se bd 3 § 11. II.

Det er i øvrigt karakteristisk for den øjeblikkelige situation, at selv hvor fast ejendom ikke er anskaffet for at danne grundlag for en bestemt offentlig virksomhed, er man tilbøjelig til ved ejendommens administration at knytte dens bevarelse på offentlige hænder til en eller

anden af de nu sædvanlige offentlige virksomheder. Statsskovvæsenet er således med tiden kommet til at lægge stigende vægt på skovenes anvendelse som rekreative områder for byboerne. Og kommunernes beboelsesejendomme indgår i et ikke ringe omfang i den almindelige husvildeforsorg.

Den virksomhed, som offentlig ejet ejendom er det fysiske grundlag for, kan være af meget forskellig art. Al offentlig virksomhed har naturligvis behov for et vist fysisk fundament. Men der er stor forskel både på den faste ejendoms betydning for virksomhedens udøvelse og på den evne, som virksomheden har til at påvirke brugen af privatejet ejendom.

Ofte er den offentlig ejede ejendom kun et nødvendigt fundament for udøvelsen af virksomheder som f.eks. sygehuse, museer, elværker, skoler m.v. I andre tilfælde består den offentlige virksomhed i det væsentlige i at stille den faste ejendom til disposition for almenheden, således f.eks. ved parker, offentlige badestrande, sportspladser, veje og gader, pladser, havne, lufthavne o.s.v.

Af større interesse er imidlertid forskellen i evnen til at påvirke private ejere. Denne er særlig udpræget, hvor den offentlige virksomhed mere eller mindre udpræget består i service for anvendere af privat ejendom. Sådanne tilfælde er i vort samfund meget talrige, og det offentlige kan derfor ved tilrettelæggelsen af denne service i meget høj grad påvirke private ejeres anvendelse af deres faste ejendom.

Særlig åbenbare er påvirkningsmulighederne, når den offentlige service angår de nære omgivelser. Et helt klart eksempel er offentlige spildevandsanlæg. Fastlæggelsen af oplandet for et offentlig spildevandsanlæg er ofte lige så afgørende for, hvor byudvikling sætter ind, som de grænser, der lægges i en bindende plan. Det hænger sammen med, at kommunen i almindelighed bærer en større eller mindre del af udgifterne ved større spildevandsanlæg, i det mindste derved at kommunen står i forskud med udgifterne. Det kræver derfor usædvanlig økonomisk indsats fra private ejeres side, såfremt de selv vil tilvejebringe den nødvendige kloakering. Bevidstheden om kloaknettets helt afgørende betydning for byudviklingen er meget levende. Fravær af rimelige kloakeringsmuligheder har således i almindelighed afskåret ejere fra erstatning efter Byreguleringslovens § 14 og Zonelovens § 12, se bd 2 § 3. III. F. 3. Og et udvalg, der efter jordlovsafstemningen i 1963 nedsattes til at behandle dele af planlægningslovgivningen, pegede på »mulighederne for gennem ændringer i den bestående lovgivning om f.eks. afløbs- og sundhedsforhold at fremme myndighedernes planlæg-

ningsbestræbelser, således at behovet for en restriktiv udstyknings- og bebyggelsesregulering bliver mindre», Beretning vedrørende planlægningslovgivningen 1965. 17. At man siden har valgt at styrke den retlige regulering snarere end reguleringen ved råden over spildevandsanlæg, har ikke gjort disses betydning for den faktiske byudvikling mindre, blot mindre nødvendige som styringsmiddel. En lignende, men mindre udpræget, påvirkning kan det offentlige udøve via ledningsforsyninger for vand, gas, elektricitet m v.

En mere indirekte indflydelse på brugen af privat fast ejendom kan udøves af det offentlige ved tilrettelæggelsen af service, der tager sigte på et noget videre naboskab. Byudvikling kræver trafik anlæg, skoler o s v, og det offentlige vil til en vis grad ved at fremme eller hæmme udbygningen af sådan service kunne regulere byudviklingens lokalisering og tempo. Som et andet eksempel kan nævnes, at anlæggelse af en offentlig badestrand inden Zoneloven meget vel kunne føre til et kraftigt sommerhusbyggeri i baglandet. Et slående eksempel er den meget betydelige private sommerhusudstyknings, som er sket bagved den offentlige badestrand ved Heatherhill ved Rågeleje.

Endnu mere indirekte er den mulighed for påvirkning, som ligger i placeringen af offentlig virksomhed, som tjener hele landsdele eller hele landet. Ved at sprede centraladministrationen, de højere undervisningsanstalter, statens industrielle anlæg og lign indretninger håber man på i alt fald i nogen grad at kunne modvirke tendenser til centralisering i Storkøbenhavn og i de større byer.

Bestræbelserne i Regionplan- og Kommuneplanlovene for at koordinere økonomisk og fysisk planlægning og sektorplanlægning og den sammenfattende fysiske planlægning, se bd 2 § 2. I. A og B, og ovenfor II. A. 3, er udtryk for, at man også efter den styrkelse af den retlige regulering, som planreformen repræsenterer, er fuldtud opmærksom på den regulerende effekt af brugen af det offentliges faste ejendomme.

2. Andre tilfælde

Det offentlige kan naturligvis også råde over andre ressourcer end fast ejendom på en sådan måde, at en miljørelevant adfærd i den private sektor påvirkes. Et par spredte eksempler kan illustrere, hvordan.

Adskillige af de eksempler på regulering ved tilskyndelse, som er nævnt ovenfor under B, kan ligeså vel betragtes som en særlig form for det offentliges bestræbelser på at påvirke ved rådighed over sine økonomiske ressourcer.

Statens indkøbspolitik kan bevidst bruges til at fremme miljøværnsbestræbelserne. Det sker i vidt omfang i USA, og herhjemme søges anvendelsen af genbrugspapir fremmet på denne måde, jfr Nyt fra miljøstyrelsen, nr 5/1975, s 12.

Offentlig servicevirksomhed, der ikke – som i eksemplerne ovenfor under 1. c. – er nært knyttet til det offentliges besiddelse af fast ejendom, kan naturligvis påvirke miljørelevant adfærd i den private sektor. Et eksempel er offentlig oplysningsvirksomhed. Denne har formentlig særlig betydning på forureningsområdet. Her er manglen på viden og især manglen på udbredt viden meget betydelig. Der gøres derfor fra forureningsmyndighederne i så at sige alle lande betydelig indsats i retning af forskning og især udbredelse af forskningsresultater. I USA udsender miljøstyrelsen en syndflod af naturvidenskabelige, tekniske og administrative vejledninger for lokale myndigheder og for private. Og inden for de beskudte rammer, som dansk økonomi tillader, udøver den danske miljøstyrelse en ganske omfattende oplysningsvirksomhed. Fra et andet område kan nævnes, at Statens Byggeforskningsinstitut udøver en omfattende publikationsvirksomhed især vedrørende byggetekniske foreteelser.

D. ANDRE MIDLER

Den oversigt over midler, som offentlige myndigheder kan bruge, når de vil regulere miljørelevant adfærd i den private sektor, som er givet i de forudgående tre afsnit, dækker de væsentligste og praktisk vigtigste fremgangsmåder. Men den er naturligvis ikke udtømmende. Der findes andre midler. Men de er vanskelige at systematisere, dels fordi de er indbyrdes forskelligartede, og dels fordi hverken juraen eller andre samfundsvidenskaber byder på traditionelt fastslåede sonderingsgrundlag.

Den følgende oversigt, der langt fra er udtømmende, begynder med de midler, der minder mest om regulering via retsakter.

1. Uforbindende udtalelser

Det offentlige anvender i vidt omfang udtalelser med samme indhold som konkrete retlige direktiver, men uden forvaltningsakternes retsvirkninger. Sådanne udtalelser kaldes ofte *uforbindende udtalelser*, jfr *Bent Christensen: Nævn og råd 1958.30–31*. Uforbindende udtalelser forekommer i mange forskellige varianter. Et vist overblik kan fås ved at knytte fremstillingen til inddelingen i afsnit A om retlig regulering.

a. I miljøretten kræves ofte *forudgående tilladelse* fra en offentlig myndighed til miljørelevant adfærd. Formålet med at kræve forudgående tilladelse kan være at føre kontrol med overholdelsen af en regel eller en plan, men formålet kan også være at give myndigheden lejlighed til via en løbende tilladelse eller en undtagelse at fastlægge en konkret bestemt grænse for den private ejers rådighed. Hvor sådan tilladelse er nødvendig, vil der forud for tilladelsens udstedelse forekomme en mere eller mindre langvarig forbindelse mellem vedkommende myndighed og den, der søger tilladelsen. Som led i denne forbindelse vil myndigheden ofte fremsætte uforbindende udtalelser om sin stilling.

Sådanne udtalelser kan have karakter af *forhåndsbesked*. Karakteristisk for sådanne tilfælde er, at den, der agter at foretage en handling, der kræver tilladelse, henvender sig til reguleringsmyndigheden med forespørgsel om, hvordan myndigheden vil stille sig til en bestemt hypotetisk ansøgning. Svar på forespørgslen har åbenbar interesse for spørgeren. Væsentlige ændringer af miljømæssig interesse vil ofte kræve betydelig investering i form af køb, udarbejdelse af projekter m v, og borgeren ønsker naturligvis ikke at pådrage sig sådanne udgifter uden viden om, hvorvidt den nødvendige tilladelse kan gives. Forespørgsler af denne type er meget almindelige, og myndighederne har i vidt omfang pligt til at besvare dem og gør det i endnu videre omfang, se *Claus Haagen Jensen og Orla Friis Jensen: Forhåndsbesked i forvaltningen. Juristen og Økonomen 1976.49*.

De regler, der opstilles om forhåndsbesked forudsætter, at den private ensidigt har fastlagt det grundlag, på hvilket udtalelsen afgives. I praksis forekommer det, at en *ansøgnings indhold først fastlægges efterhånden under forhandlingerne mellem reguleringsmyndigheden og ansøgeren*. Denne situation var før Kommuneplanlovens § 16, stk 3, der kræver lokalplan før tilladelse til større byggearbejder, ikke ualmindelig i bygningsretten. Hvor et byggeri krævede stor investering, og da specielt hvor det ikke havde en helt traditionel og selvfølgelig udformning, men f eks drejede sig om industribyggeri eller lignende, kunne bygherren eller hans arkitekt meget vel ønske på et tidligt tidspunkt at vide, hvilke krav der kunne tænkes at blive stillet til den fremtidige bebyggelse, se f eks U 1965.253 H. Under de orienterende forhandlinger, som kunne blive resultatet af sådan henvendelse, kunne bygningsmyndigheden ved udtalelser, der retligt set var uforbindende, øve indflydelse på udformningen af den endelige ansøgning. Udtalelserne kunne ligne ovennævnte forhåndsbeskeder, således f eks hvor bygningsmyndigheden kunne og ville betinge en byggetilladelse på en bestemt måde og gav meddelelse

herom. Men situationen kunne også være en anden. Bygningsmyndigheden kunne have bestemte ønsker om bebyggelsens udformning uden dog at tillægge disse en sådan vægt, at man ligefrem ville gøre dem til vilkår for byggetilladelse. Viste det sig under forhandlingerne, at bygherren var indifferent over for projektets udformning på et punkt, hvor bygningsmyndigheden havde sådanne ønsker, ville man ofte uden vanskelighed opnå enighed om en bestemt udformning af ansøgningen på dette punkt. Lokalplanpligten og den offentlighedsproces, der er knyttet hertil, vil muligvis ændre den beskrevne fremgangsmåde for så vidt angår større byggearbejder, selv om forslag til lokalplaner også forudses udarbejdet af private, se bd 2 § 2. V. D. 2°. For mindre byggearbejder kan den tænkes opretholdt. Og mon ikke det går nogenlunde sådan for sig, når en virksomhed søger godkendelse efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5?

b. Hvor reglers eller planers overholdelse påses *efterfølgende*, forekommer uforbindende udtalelser også som led i reguleringen. Der kan i sådanne tilfælde være samme behov for forhåndsbesked, som hvis retsordenen kræver forudgående tilladelse. I henhold til den nu ophævede Arbejderbeskyttelseslov af 1954, der ikke krævede forudgående godkendelse, havde således enhver, der ville oprette eller omdanne en under arbejderbeskyttelsen hørende virksomhed, krav på en forhåndsudtalelse fra arbejdstilsynet om, hvorvidt der af hensyn til lovens eller regulativernes bestemmelser var noget at indvende imod den lagte plan. Men også uden at have karakter af forhåndsbesked bruges uforbindende udtalelser i vidt omfang under udøvelsen af efterfølgende kontrol enten som svar på forespørgsler eller på myndighedernes initiativ i form af tilrettevisninger og anvisninger om, hvad der er lovligt. Sådan vejledende og retligt uforbindende virksomhed i forbindelse med kontrol præger mange myndigheder.

c. I de hidtil nævnte tilfælde, har den uforbindende udtalelse haft et indhold, som vedkommende myndighed havde hjemmel til at give form af en konkret afgørelse. Ganske undtagelsesvis forekommer uforbindende udtalelser, som på den ene side ikke er rene opinionspåvirkninger, og som på den anden side ikke kunne være udstedt som forvaltningsakter, men som dog ikke af den grund er ulovlige. I miljøretten forekommer udtalelser af denne art især, hvor der foreligger udkast til eller forarbejder til en plan, som kan blive retlig forbindende, men som endnu ikke er blevet det. Vejdirektoratet har således udtalt, at hvis en vejstrækning klart er tilkendegivet som en, der skal behandles af vej-

adgangsudvalget, uden at der endnu er godkendt nogen plan for vedkommende strækning, kan amtsvejinspektøren overfor landinspektøren udtale, at det vil være uheldigt med udstykning langs den pågældende strækning, *Boas*: Vejbestyrelsesloven, 1962.130. Udtalelser af lignende art vedrørende indholdet af ikke godkendte stedplaner forekom ligeledes, i al fald før Kommuneplanloven.

d. *Uforbindende udtalelser med mere generelt indhold* er ganske almindelige. Til denne kategori hører lovfortolkende cirkulærer og redegørelser for praksis, herunder for den man agter at følge. Særlig regulerende effekt kan knytte sig til udtalelser om påtænkt praksisændring.

Som et eksempel på udtalelser om påtænkt praksisændring ganske vist fra et andet samfundsområde kan nævnes, at formanden for Federal Communication Committee i 1961 meddelte, at man overvejede at undergive ansøgninger om fornyelse af radio- og fjernsynsautorisationer en meget kritisk vurdering med henblik på at sikre visse minimale krav til programmernes kvalitet, se *Woll*: Administrative Law 1963.139. Forfatteren kalder foreteelsen for »regulation by lifted eyebrow«.

Til kategorien hører også de vejledninger, der er blevet almindelige i de seneste år. Miljøstyrelsen søger således at regulere både offentlige myndigheders og privates adfærd ved en række vejledninger, f.eks. om begrænsning af luftforurening og extern støj fra virksomheder, om spildevand, om svømmebassiner m.v. Af Statens Byggeforskningsinstitut er udgivet en lang række forskningsrapporter, der utvivlsomt påvirker byggeriet.

I miljøretten spiller planer, der er retligt uforbindende for individer og virksomheder i den private sektor en særlig stor rolle, jfr. ovenfor II. A. 6. type. Sådanne planer har betydning som mønster for myndighedernes anvendelse af konkrete retlige reguleringsmidler og for deres råden over egne ressourcer. Hvis planerne kendes af dem, der træffer afgørelse om miljørelevant adfærd i den private sektor, kan de tillige have stor faktisk virkning for denne adfærd. Det har f.eks. vist sig, at ejere af fast ejendom ofte indrettede deres adfærd efter indholdet af de uforbindende dispositionsplaner eller ikke godkendte fredningsplaner. Forklaringen kan naturligvis have været ukendskab til planernes retlige karakter; ejerne kan fejlagtigt være gået ud fra, at planerne var bindende. En anden årsag kan have været håbet om at undgå besvær ved på forhånd at føje sine ønsker efter myndighedernes kendte præferencer. Men det er heller ikke udelukket, at planerne i et vist omfang fulgtes, fordi de erkendtes som gode og rimelige.

Som et eksempel på virkningen af uforbindende, men offentliggjorte planer kan nævnes, at offentliggørelse af fredningsplanforslag i nogle tilfælde i 1960'erne førte til, at professionelle udstykkere af sommerhusgrunde holdt sig til de områder på planen, der efter dennes indhold

var bestemt til sommerhusbebyggelse. Et mindre håndgribeligt eksempel er de tilsigtede faktiske virkninger af de retligt uforbindende oversigts- og tidsfølgeplaner i henhold til Saneringsloven. Efter Saneringslovens § 3 skal kommuner med mere end 25.000 indbyggere med boligtilsynets bistand tilvejebringe en bedømmelse af kvaliteten af beboelses-ejendomme i kommunen. Bedømmelsen, der kaldes en oversigtsplan, skal foretages i form af en klassifikation af ejendomme med henblik på beslutninger om at fjerne eller forbedre usunde eller utidssvarende bygninger. Planerne skal først og fremmest danne grundlag for en langsigtet planlægning af saneringsvirksomheden, men de tjener tillige som grundlag for tilrettelæggelsen af boligtilsynets virksomhed. Herudover er planerne tænkt som vejledende for private grundejere, f.eks. ved deres overvejelser af, om moderniseringsarbejdet bør foretages, jfr. bd 2 § 6. II. D. 2°. Efter Saneringslovens § 4 skal de samme kommuner tillige udarbejde en tidsfølgeplan for saneringsvirksomheden. Den udarbejdes på grundlag af oversigtsplanen og skal angive de områder i kommunen, for hvilke der bør gennemføres saneringsplaner, og de områder eller ejendomme, hvor en forbedring af boligkvaliteten i øvrigt må anses for hensigtsmæssig. Desuden skal planen naturligvis angive tidsfølgen for saneringernes gennemførelse. Offentliggørelsen af disse tidsfølgeplaner har vist sig at påvirke ejendomsværdierne i de udpegede områder og dermed naturligvis indirekte præget ejernes adfærd; jfr. bd 2 § 6. III. C. 2°.

2. Aftaler

Aftaler mellem offentlige myndigheder og private ejere eller dog aftale-lignende forhold mellem disse parter anvendes i vidt omfang som led i de reguleringsmidler, som er fremstillet i det forudgående, jfr. *Jørgen Mathiassen: Aftaler i forvaltningsretten*, 1974.440–41. Regulære aftaler mellem offentlige myndigheder og private spiller således en stor rolle ved det offentliges råden over sin faste ejendom. Og samtykke eller indforståelse har stor, men retlig set tvivlsom betydning for, i hvilket omfang og med hvilket indhold der kan knyttes bebyrdende vilkår til skønsmæssige tilladelser, jfr. *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret. Almindelige emner*, 5. udg, 1965.420–23.

Aftaler anvendes derimod kun sjældent som et selvstændigt reguleringsmiddel. Der findes imidlertid i alt fald ét eksempel på, at det eneste retlige grundlag for en offentlig regulering er en aftale mellem en offentlig myndighed og vedkommende ejer. Eksemplet angår retstilstanden før Kommuneplanloven; men da denne lovs § 17 om midlertidige forbud i princippet svarer til Byplanlovens § 9, skulle aftaler af

den beskrevne karakter også kunne forekomme efter Kommuneplanlovens ikrafttræden, se også bd 2 § 2. V. F. Før Kommuneplanloven forekom det ret ofte, at en ejers ønske om bebyggelse af sin ejendom ikke stred mod hverken en regel eller en bindende plan, men derimod var i strid med indholdet af en for grundejerne uforbindende dispositionsplan. I sådanne tilfælde kunne vedkommende kommunalbestyrelse ved at få boligministeriet til at nedlægge forbud i h t Byplanlovens § 9 og følge forbudet op med en partiel byplan ved en kombination af disse to retlige direktiver hindre den uønskede bebyggelse. I et vist omfang havde kommunen tilmed forpligtet sig overfor boligministeriet til at følge denne fremgangsmåde. Hvis der kun var tale om en mindre væsentlig fravigelse fra dispositionsplanen, og hvis kommunalbestyrelsen fandt det forsvarligt og rimeligt at gå med til en midlertidig fravigelse fra planen, kunne den imidlertid også vælge en anden udvej. Kommunalbestyrelsen kunne nemlig gøre sin stilling til byggeforetagendet afhængig af, om ejeren ville indgå på en aftale med kommunalbestyrelsen, f eks om en tidsbegrænsning af den pågældende bebyggelse.

Denne udvej blev anvist i boligministeriets skrivelse nr 240 af 21/9 1964 (Ministerialtidende 1965). Ministeriet tilføjede, at kommunalbestyrelsen i så fald burde gøre ejeren bekendt med, at kommunalbestyrelsen ikke umiddelbart kunne nægte ham tilladelse til byggeriet, men at der i Byplanlovens § 9 var hjemmel til at nedlægge et foreløbigt forbud, og at kommunalbestyrelsen derefter skulle gennemføre en byplanvedtægt for det pågældende område. Ville ejeren herefter indgå på de vilkår, som kommunalbestyrelsen mente at måtte stille for en fravigelse af dispositionsplanen, ville en aftale herom give grundlag for enten tinglysning på den pågældende ejendom af en af ejeren udfærdiget deklaration om vilkårene eller optagelse af vilkårene i byggetilladelsen, hvorefter vilkårene tinglystes, jfr FER.159 og *Jørgen Mathiasen: Aftaler i forvaltningsretten*, 1974 § 51.

3. *Besværliggørelse*

En af grundene til, at offentlige myndigheder kan regulere borgernes forhold, er, at borgerne ved at følge den adfærd, som myndighederne ønsker, undgår ubehag. Dette er åbenbart og fuldt erkendt, når det drejer sig om retlige reguleringer. Truslen om anvendelse af vold er et af motiverne til, at direktiverne efterleves. Forholdet er ligeså åbent erkendt ved sådanne mere indirekte påvirkninger som dem, der er eksemplificeret ovenfor i afsnit B. 2 med reglerne om vurdering til grundbeskatning og forureningsafgifter.

Det er mindre åbenbart, at der kan ske regulering af borgernes adfærd ved *besværliggørelse* af uønsket adfærd.

Ser man alene på de faktiske forhold og undlader enhver juridisk eller moralsk bedømmelse, må det erkendes, at regulering ved *besværliggørelse* spiller en ikke ringe rolle. Besværet med at søge om den offentlige tilladelse, som måtte være en forudsætning for en ændring af status quo, besværet med at klage, udsigten til lange forhandlinger vedrørende usædvanlige ønsker om ændringer o s v vil rent faktisk afholde adskillige borgere fra at foretage handlinger, som vel ikke er forbudt, men som han ved, at det offentlige helst ikke ser foretaget. Her er tale om en lignende psykologisk effekt som den, der fører til, at tvister indenfor det private område forliges på grund af modvilje mod besværet ved strid med modparten og ved retssager.

Regulering ved *besværliggørelse* er – også bortset fra de retlige og etiske aspekter – meget vanskelig at skildre, fordi den sjældent anvendes bevidst af de offentlige myndigheder, og fordi den vanskeligt lader sig isolere fra andre faktorer, der bestemmer myndighedernes optræden, jfr *Poul Andersen* i J 1965.193 ff. At en usædvanlig og vanskelig sag tager særlig lang tid, er helt selvfølgelig, og det er forvaltningens pligt at gøre særlig meget ud af sager vedrørende borgere, der viser en anden adfærd end den sædvanlige.

For dog at illustrere tankegangen skal nævnes nogle spredte eksempler.

Lovgivningen er undertiden således indrettet, at en bestemt adfærd fra en ejers side kun kan realiseres efter en meget lang og besværlig administrativ procedure. Et – muligvis ikke tilsigtet – eksempel herpå fandtes i Naturfredningsloven af 1961 i reglerne om fredningsplaner, lbkg nr 194 af 16/6 1961 § 35. Den, som ville udnytte et areal optaget på en godkendt fredningsplan i strid med fredningsplanudvalgets ønsker, måtte regne med, at hans sag kunne komme til behandling i fire instanser, inden han enten fik sin ansøgning godkendt eller modtog erstatning for det tab, han måtte have lidt ved ikke at kunne råde, som han ville. To af disse instanser – fredningsnævn og overfredningsnævn – er tilmed – bl a af hensyn til retssikkerheden – sådan indrettet, at de umuligt kunne behandle disse sager på kort tid.

Særlig vanskelige at skildre og bedømme er de muligheder for *besværliggørelse*, som måtte ligge i de administrative myndigheders hånd. Visse former er helt utvivlsomt legitime. Som et slående eksempel, ganske vist fra et andet samfundsområde, kan peges på tilrettelæggelsen af uddeling af rationeringsmærker i Københavns kommune under

krigen. Rationeringsmærker udstedtes for bestemte perioder. Det var af betydning, at mærkerne afhentedes af forbrugerne inden periodens begyndelse; men det var naturligvis utænkeligt at fastsætte en præklusiv frist. Man valgte i stedet følgende løsning: Uddeling af rationeringsmærker til de sædvanlige frister foregik på et stort antal af byens skoler og var således tilrettelagt, at ventetiden var meget kort. Afhentning af mærker en uge efter den sædvanlige frist skete samlet på en kommuneskole i Nansensgade og indebar således for de fleste et vist trafikbesvær. Havde forbrugeren stadig ikke afhentet sine mærker, måtte han henvende sig på Folkeregistret og kunne risikere, at der ville gå nogen tid, førend han fik sine mærker udleveret. Denne ordning, som – hvad enten dens skabere var sig det bevidst eller ikke – gjorde en uønsket handlemåde besværlig, var en stor administrativ succes. Om rationeringens tilrettelæggelse i København se Københavns Kommune 1940–1955. 1957.130 ff.

På den anden side findes ligeså utvivlsomt illegitim besværliggørelse. Det er velkendt, at antallet og spredningen af afstemningssteder og disses åbningstider i alt fald tidligere ikke var uden betydning for valgresultater. Et eksempel på utilbørlig besværliggørelse vedrørende brugen af fast ejendom findes i U 1956.1071 H, hvor en kommune blev idømt erstatning for ved forskellige former for training i flere år at have hindret en bebyggelse, som efter de gældende regler var lovlig omend i strid med kommunens byplandispositioner, jfr også U 1965. 253 H.

Imellem disse yderpunkter ligger et meget vidt spektrum. Her skal kun peges på, at når midlertidige forbud i henhold til Byplanlovens § 9 i praksis kunne virke til gennemtvungelse af dispositionsplaner, uden at truslen om forbud realiseredes, eller uden at forbud fulgtes op af en byplanvedtægt, jfr ovenfor II. D. 2., var en af grundene den tid og det besvær, gennemførelse af en byplansag ville medføre.

Om dette fænomen, der i amerikansk forvaltningslære kaldes »regulation by impedimenta» se *Simon, Smithburg and Thompson: Public Administration* 1950.455 og *Thompson: The Regulatory Process in OPA Rationing* 1950.27.

4. Påvirkning af den almindelige opinion

Det er velkendt, at bestemte personers optræden har en tendens til at virke som forbillede for andre. *Offentligt førerskab* er ikke ukendt i miljøretten. Som et særlig klart eksempel kan nævnes fæsteaflysningen på krongodset i det 18. og 19. århundrede. Der findes også eksempler

på, at det offentlige har søgt at højne boligstandarden ved at opføre beboelsesbygninger som forbillede for private eller gennemføre udstykninger som forbillede for andre udstykninger.

For tiden har *verbal påvirkning* af den offentlige opinion nok større betydning. Ministre, medlemmer af folketinget og af kommunalbestyrelser, undertiden også tjenestemænd – især de særligt sagkyndige – har således mulighed for at øve indflydelse på miljørelevant adfærd i den private sektor simpelthen ved at påvirke den almindelige opinion. Den udbredte accept i befolkningen af behovet for stedplanlægning skyldes ikke alene lovgivningen; den skyldes også den omfattende og dygtige propaganda, som i en menneskealder har været ført for en bedre planlægning af bybebyggelsen. I de senere år er der foregået en lignende opinionspåvirkning vedrørende forurening.

Der er utvivlsomt en stigende bevidsthed hos de offentlige myndigheder om sådan opinionspåvirknings betydning som led i offentlig regulering. Ansættelse af journalistiske medarbejdere i mange af centraladministrationens styrelser, Miljøministeriets og dets styrelseres publiceringsvirksomhed – senest rapporterne om status og udviklingstendenser af oktober 1977 – og Københavns Kommunes permanente byplanudstilling er tilfældigt valgte eksempler.

III. Den offentlige sektors forhold

A. OFFENTLIG SERVICEVIRKSOMHED PÅ MILJØVÆRNETS OMRÅDE

I mindst 50 år har det været almindeligt i offentligretlige fremstillinger at påpege den stadig større betydning, som offentlig service og offentlige ydelser har fået. Begrebet *Service Public* som betegnelse for offentligt vejvæsen, skolevæsen, sundhedsvæsen m.v. har siden begyndelsen af århundredet været et centralt begreb i fransk forvaltningsret, og tysk forvaltningsret har siden 1920'erne understreget forvaltningens rolle som *Leistungsträger*. Tankegangen udtrykkes ofte mere eller mindre klart således, at forvaltningen fra kun at være negativt regulerende nu til gavn for fællesskabet påtager sig opgaver, der ikke kan løses eller i al fald løses dårligere af den enkelte.

De offentlige ydelsers stadig stigende betydning er en kendsgerning. Men de behøver naturligvis ikke at betragtes ud fra synsvinklen: Fællesskabets tilbud til samfundets medlemmer. De fleste af dem kan, som

det er sket i afsnit II, ses under synsvinklen: regulering af adfærden i den private sektor. Eller de kan betragtes som (forgæves?) forsøg på at opretholde en bestående samfundsorden. Uanset synsvinklen er den offentlige service imidlertid et faktum, også på miljørettens område. Der ville derfor være god mening i at give en udtømmende oversigt over de serviceindretninger, der her i landet findes på miljørettens område, også uden at søge nogen bedømmelse af, hvilken betydning de har for reguleringen af adfærden i den private sektor eller for samfundsordenens opretholdelse.

Den offentlige servicevirksomhed, som har mere eller mindre direkte betydning for miljøværnet, er imidlertid så omfattende og forskelligartet, at den følgende fremstilling begrænses til nogle spredte, forhåbentligvis illustrerende eksempler. Adskillige af dem har i øvrigt været nævnt i anden sammenhæng ovenfor under II. C.

Særlig iøjnefaldende er naturligvis den servicevirksomhed, der ligefrem har til formål at beskytte miljøet imod forurening. Klare eksempler er spildevandsafledning – kloakker og rensningsanlæg – og bortskaffelse af fast affald – dagrenovation – ved tilvejebringelse af offentlige lossepladser eller forbrændingsanstalter og eventuelt tillige ved borttransport af affaldet. Det er karakteristisk for denne virksomhed, at den i byerne i generationer har været offentlig, at der overalt er en tendens til at styrke den offentlige indsats på områderne, jfr bd 3 § 7. III. A. 3. e, og at lovgivningen fremmer denne udvikling, se f.eks Miljøreglementets kap 4.1 om kommunernes pligter vedr husaffald og bkg nr 455 af 17/10 1972 om kommunernes forpligtelser vedr bortskaffelse af olieaffald.

En gammel og væsentlig form for offentlig servicevirksomhed på miljøområdet er vedligeholdelsen af de vandløb, der er offentlige; og det er alle de væsentlige, jfr bd 3 § 10. II. D. En lignende indsats gøres vedrørende trafikanlæg. Alle væsentlige veje, havne, lufthavne osv anlægges af og vedligeholdes af det offentlige.

Brugen af en af de vigtigste naturressourcer – grundvandet – er i vidt omfang en offentlig servicevirksomhed, og også på dette område søger lovgivningen bevidst at fremme overgang til offentlig drift, jfr bd 3 § 10. I.

I de senere årtier har der været en stigende tendens til at stille offentlig service til rådighed for dem, der ønsker at udnytte miljøet til rekreative formål. Traditionelle eksempler er byernes parker og idrætsanlæg. En nyere udvikling er det offentliges anlæg af parkeringspladser, toiletter mv bagved offentlige strande. Og motiverne til loven om

erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål forudser forstærket offentlig indsats til oprettelse af feriecentre, marinaer, campingpladser m v som alternativ til den traditionelle og ret arealkrævende sommerhusbebyggelse, FT 1971–72 A. 1973–74. En velkendt videreudvikling af netop denne service er de naturparker, der i de sidste par generationer har eksisteret i USA, og som nu i stigende omfang efterlignes i Europa.

På grænsen mellem erhvervsstøtte og miljøværn findes en omfattende offentlig servicevirksomhed i form af forsøgs- og forskningsvirksomhed inden for byggeriet, levnedsmiddelområdet, landbruget, skovbruget, fiskeriet m v, jfr ovenfor II. C. 2 om de vejledninger, der er resultatet af sådan virksomhed. Som et enkeltstående konkret eksempel i samme gruppe kan nævnes, at det offentlige i henhold til Jagtloven kan oprette og har oprettet vildtreservater for at beskytte og ophjælpe landets vildtbestand.

B. DET OFFENTLIGE SOM MILJØFORSTYRRER

En ikke ringe del af den adfærd, som potentielt kan være miljøforstyrrende, udøves af den offentlige sektors organer. En stor del af den mest miljøforstyrrende virksomhed er tilmed offentlig. Det gælder således forsvarsanlæg og de store trafikanlæg: motorveje, motorgader, broer, lufthavne, havne o s v. Men også mange mindre miljøforstyrrende anlæg er offentlige. Placeringen og udformningen af skoler, sygehuse, rensningsanlæg, idrætsanlæg, biblioteker, fængsler, børneinstitutioner og lokale veje har ligeså stor betydning for miljøet som udformningen og placeringen af industri- og boligkvarterer. Driften af offentlige indretninger rejser ligeledes miljøværnsproblemer af lignende art og intensitet som private virksomheders. Forsvarsanlæg, lufthavne, motorveje og motorgader hører til de værste støjkluder. Offentlige kloakker har indtil for nylig været blandt de værste vandforurenere. Hospitalsaffald rejser problemer af lignende art som den kemiske industris affald.

Tager man virksomhed, der ligger på grænsen mellem den private og den offentlige sektor, især el-værkerne, med, bliver billedet endnu mere udpræget. El-værkerne er allerede meget kraftige miljøforstyrre, og dette gælder naturligvis i endnu større omfang eventuelle atomkraftværker.

Den kendsgerning, at organer, der selv hører til den offentlige sektor, potentielt er miljøforstyrre, rejser problemer. Den udtalte forudsætning bag store dele af miljøretten – som bag mange andre specielle forvaltningsretlige områder – er, at den offentlige sektors organer skal

regulere den miljørelevante adfærd i den private sektor for at varetage hensynet til naturens processer. Hvem skal gøre det, når adfærden stammer fra den offentlige sektor selv?

Problemet er naturligvis ikke nyt. Der er andre felter, hvor virksomhed, som reguleres af det offentlige, også udøves af det offentlige. Men dels er problemet – mig bekendt – ikke systematisk gennemtænkt. Og dels er det særlig akut inden for miljøværnets område.

Det følgende indeholder en langt fra udtømmende og ikke fuldt gennemtænkt oversigt over, hvordan man bærer sig ad med at prøve at løse dette problem. Tre måder er vistnok særlig anvendte. Der er ikke helt skarpe grænser imellem dem.

1. *Kompetencefordeling inden for den offentlige sektor*

Man kan bevidst udnytte det velkendte faktum, at den offentlige sektor – ligeså lidt som den private – er monolitisk. Den offentlige sektor består af talrige organer, som kan sættes til at vogte på hinanden.

Denne form for *checks and balances* kan udformes på mange måder.

En velkendt variant er denne: Der eksisterer specialiserede offentlige organer, der har til opgave at varetage reguleringen af en bestemt del af adfærden i den private sektor. Disse myndigheders arbejdsområde udstrækkes til også at omfatte reguleringen af sammenlignelig adfærd i den offentlige sektor. Fremgangsmåden bruges i vidt omfang inden for miljøretten. Råstofloven gælder således også for offentligt ejede grusgrave. Byggeloven gælder – med få ubetydelige undtagelser – også for offentlige bygninger, og Kommuneplanlovens lokalplanregler gælder også offentligt byggeri, jfr bd 2 § 2. IV. D, V. E. 2° og § 5. III. Boligtilsynet omfatter også offentligt ejede beboelsesejendomme. Tilladelse til bebyggelse i landzone kræves også til offentlige bebyggelser, jfr bd 2 § 3. III. C. 1. Tilladelse til bebyggelse inden for Naturfredningslovens byggelinie kræves også til offentlige bygninger. De særligt forurenende virksomheder, der efter Miljølovens kap 5 skal have tilladelse, omfatter også offentlige virksomheder. Af bilaget til loven fremgår således, at gasværker, der normalt er kommunale, lossepladser, der ofte er offentlige, rensningsanlæg, der ligeledes i reglen er offentlige, og lufthavne, der næsten altid er offentlige, er omfattet af koncessionsordningen.

Når denne form for regulering sædvanligvis er tilfredsstillende, hænger det sammen med, at de specialiserede organer normalt varetager deres kontrolfunktioner uden at skele til, om den virksomhed, de kontrollerer, er offentlig eller privat, og med, at den regulerede offentlige virksomhed normalt retter sig loyalt efter kontrollen.

Retlig mulighed for, at det ikke går sådan, er imidlertid til stede. Det er tilfældet, hvor både den agerende og den regulerende myndighed hører under samme kommunalbestyrelse eller under samme minister. Hvis sagen afgøres på regeringsplan, gælder noget lignende i realiteten inden for hele statsadministrationen.

De retlige muligheder manifesterer sig fra tid til anden i virkeligheden, se f.eks. FO 1973.170, 230 og 344.

Det sædvanlige kontrolsystem kan udbygges med forskellige kompetenceforskydninger.

Den enkleste måde er simpelthen at flytte kompetencen, så sammenfald mellem det regulerede og det regulerende organ undgås. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 39 træffes afgørelse om godkendelse af særligt forurenende virksomheder normalt af kommunalbestyrelsen. Efter § 39, stk 3, træffes afgørelse om godkendelse imidlertid af amtsrådet, hvor det drejer sig om kommunalbestyrelsens virksomheder, og af ministeren, hvor det drejer sig om en amtskommunes virksomheder. Og efter § 87 kan ministeren tiltage sig afgørelsen i sager om virksomhed, der helt eller delvis ejes eller drives af kommunale selvstyreorganer, jfr. bd 3 § 7. III. A. 1. a. 5°. Efter Vandforsyningslovens § 4 træffes afgørelse om vandforsyning til hovedstadsområdet af ministeren, selv om kommunalbestyrelserne eller amtsrådet er de sædvanlige koncessionsmyndigheder. De call-in-ordninger – ministerens mulighed for enkeltstående gennembrydninger af den sædvanlige kompetencefordeling, – som omtales i næste afsnit, kan også bruges til at sikre en uvildig kontrol med den offentlige sektors miljørelevante adfærd.

En anden, principielt betydningsfuld måde kan illustreres ved naturfredningslovgivningen. Den særlige kompetenceordning på dette område er naturligvis ikke alene begrundet i hensynet til at hindre sammenfald mellem reguleret og regulerende. Hovedformålet er at styrke interesser, der anses for svage. Men ordningen kan bruges til at afbøde interessefællesskabet mellem agerende og kontrollerende.

Ved fredningskendelse kan man hindre ethvert offentligt anlæg, som ikke vedtages ved lov, bd 3 § 8. II. E. 2. Beføjelsen er blevet brugt i meget beskedent omfang; men dens retlige tilstedeværelse har i al fald hidtil stået fast. Da fredningsnævnene og overfredningsnævnet står uden for såvel ministerens som kommunalbestyrelsernes herredømme, udgør fredningskendelser et potentielt virksomt middel til at gennemtvinge de særlige miljøhensyn, som Naturfredningsloven skal varetage, også over for offentlige anlæg.

Efter Naturfredningslovens § 42, stk 2, kan ministeren med tilslut-

ning af den eller de ministre, hvorunder de pågældende anlægsarbejder hører, bestemme, at placering og udformning af nærmere angivne kategorier af offentlige anlæg skal godkendes af miljøministeren eller vedkommende fredningsplanudvalg. Det kan endvidere bestemmes, at anlægsmyndigheden, såfremt ministeren eller fredningsplanudvalget ikke kan godkende et forelagt projekt, eller såfremt anlægsmyndigheden ikke kan tiltræde vilkår, der er knyttet til godkendelsen, skal indbringe sagen for vedkommende fredningsnævn til afgørelse. Hjemmelen i § 42 er udnyttet vedr el-anlæg og offentlige veje i bkg nr 173 og 174 af 1/4 1976, jfr bd 3 § 8. IV. B. 1. Bestemmelsen foreslås i forslaget til ændring i Naturfredningsloven – L 130, fremsat 16/12 1977 – opretholdt, dog således at godkendelsesmyndigheden bliver enten ministeren eller amtsrådet, og således at fredningsnævnet glider ud. Efter den nuværende lovs § 43, stk 2 skal ændringer i vandløbs åbne forløb desuden godkendes af fredningsplanudvalget, bd 3 § 8. IV. B. 2.

Endelig indeholder Zoneloven i § 11 den bestemmelse, at afgørelser truffet af amtsrådet om bebyggelse i landzone kan påklages til ministeren af fredningsplanudvalget. Hvis ovennævnte forslag til ændring i Naturfredningsloven gennemføres, afskaffes fredningsplanudvalgene, og bestemmelsen bortfalder.

2. Planer

I nyere lovgivning søger man i stigende omfang at løse problemet ved hjælp af planer. Tankegangen er den enkle, at planerne omfatter miljørelevant adfærd både i den private og den offentlige sektor, og at det på planlægningsstadiet er muligt at regulere også den offentlige sektors forhold, så man kan undgå ulemper som følge af sammenfald mellem den regulerede og den regulerende, når det konkrete anlæg bliver aktuelt.

Bestræbelserne kommer klarest frem i planhierarkiet efter Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven, jfr bd 2 § 1. II og § 2. Efter Lands- og regionplanloven, § 4, kan miljøministeren efter forhandling med de ministre, hvis sagområder særligt berøres, som led i landsplanlægningen bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen. Herved er der f.eks. skaffet hjemmel til, at ministeren kan fastlægge overordnede trafikanlæg eller andre meget omfattende offentlige anlæg. I realiteten sker dette ganske vist normalt ved en anlægslov. De regionplaner, der skal respektere landsplandirektiverne, omfatter også offentlige anlæg. Lovens § 7 omtaler udtrykkeligt større trafikanlæg og andre tekniske anlæg og større offent-

lige institutioner. Regionplanerne skal godkendes af miljøministeren og respekteres af kommunalbestyrelsernes kommuneplaner, der ligeledes omfatter offentlige anlæg. Efter § 3, stk 3 skal kommuneplanen omfatte trafikanlæg, institutioner, offentlige forsyningsanlæg og andre tekniske anlæg. Kommuneplanen skal igen respekteres af lokalplanen, og tilvejebringelse af en lokalplan er nødvendig før gennemførelsen af ethvert større bygge- eller anlægsarbejde, herunder et offentligt anlæg.

Et andet eksempel på brugen af planer findes i Miljøbeskyttelseslovens kap 4. Herefter skal kommunalbestyrelsen udarbejde en samlet plan for udbygning af spildevandsanlæg i kommunen. Når en sådan plan er blevet tilvejebragt, kan kommunen selv godkende spildevandsudledninger. Indtil den er tilvejebragt, er det amtsrådet, der skal godkende. Jfr bkg nr 174 af 23/9 1974 og bd 3 § 7. III. A. 3.

3. Offentlighed og medbestemmelse

En tredje måde, hvorpå man kan søge at overvinde den risiko, som kan være forbundet med sammenfald mellem den regulerende myndighed og den agerende, er at lade beslutninger om miljørelevant adfærd foregå i offentlighed, specielt således at der bliver mulighed for at vide kredse kan gøre indsigelse mod den påtænkte adfærd.

Dette middel er gammelkendt i ekspropriationsretten. De åsteds-møder, der holdes om anlæggets detailudformning, kan ses fra denne synsvinkel, jfr bd 4 § 16. I. A. Det samme gælder kommunalbestyrelsernes almindelige mødeoffentlighed. Men synspunktet har fået særlig betydning med offentlighedsprocessen i Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven. Denne proces omtales nærmere nedenfor i afsnit IV. På dette sted er det tilstrækkeligt at understrege, at det karakteristiske for proceduren er, *at* offentligheden inddrages på et tidligt tidspunkt, *at* det pålægges myndighederne at tilvejebringe et stort, helst alternativt grundlag for offentlig debat, og *at* meget vide kredse søges inddraget i debatten.

C. KOORDINERING OG STYRING INDEN FOR DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Et meget stort antal offentligretlige organer har med miljørelevant adfærd at gøre. Det gælder, hvadenten man ser den offentlige sektor fra synsvinklen: regulering af miljørelevant adfærd i den private sektor, eller man interesserer sig for det offentliges miljøservice, eller for det

offentliges egen miljøforstyrrende adfærd. En ret høj grad af koordinering af disse mange organers virksomhed er nødvendig. Det er særlig åbenbart, når man ser på rollen, som den, der regulerer miljørelevant adfærd i den private sektor. Hertil kræves en vis ensartethed og fælles retning. Men behovet for koordinering er også til stede, når man ser på det offentliges øvrige virksomhed inden for miljøretten.

Det følgende indeholder en kort, oversigtlig fremstilling af den form for koordinering, der består i central styring af de forvaltningsorganer, der har med miljøretten at gøre. Der foregår naturligvis anden form for koordinering end central styring. Det sker ved forskelligartede former for kommunalt fællesskab og andet kommunalt samarbejde, via regionmyndighederne, ved lokalt samarbejde mellem lokale statsmyndigheder og kommuner, via de kommunale organisationer o s v. Når sådan koordinering ikke tages med i det følgende, skyldes det dels, at der næppe er tilstrækkelig tilgængelige oplysninger om disse koordineringsformer, dels at central styring – endnu i al fald – er den vigtigste.

Som indledning til fremstillingen af central styring inden for miljøforvaltningen gives en kort og knap oversigt over de vigtigste af de involverede forvaltningsorganer.

1. De involverede forvaltningsorganer

a. Lokal forvaltning

På det lokale plan har der i de senere år været en klar og bevidst tendens til at henlægge reguleringsbeføjelser til de *folkevalgte lokale myndigheder*, kommunalbestyrelserne og amtsrådene, der i forvejen varetager størstedelen af den offentlige service på miljøområdet. Dette gælder også i hovedstadsområdet, hvor forholdene dog kompliceres af, at Københavns og Frederiksberg kommuner står uden for amtsinddelingen, og af at Hovedstadsrådet udgør et tredje – storregionalt – niveau, der især har betydning for stedplanlægningen.

Fordelingen af beføjelser mellem primærkommuner og amtskommuner bygger i princippet på en sontring mellem lokale og regionale anliggender. De to kommunegrupper er altså ligestillede inden for hvert sit sagområde. Der er ikke tale om lokal forvaltning i to instanser.

Kompetencefordelingen i Miljøbeskyttelsesloven, se bd 3 § 7. II. A, Vandforsyningsloven og Vandløbsloven, se bd 3 § 10. I. C og II. C, samt Vejloven, se bd 4 § 17. I., er i overensstemmelse med den principielle

sondring. Det samme gælder planhierarkiet efter Region- og Kommuneplanlovene. Amtsrådenes beføjelser til at påse regionplanernes overholdelse, Kommuneplanlovens §§ 8 og 25, giver dog disse noget, der i al fald minder om overordningsbeføjelser på netop dette punkt.

Afvigelse fra den principielle kompetencefordeling forekommer derimod i Byggelovens § 23, der gør amtsrådet til rekursinstans for kommunalbestyrelsernes beslutninger, se bd 2 § 5. IV. A. Samme ordning kan ministeren indføre på vejvæsenets område, Vejlovens § 4, stk 2.

Amtsrådenes enekompetence til at give løbende tilladelser efter Zonelovens og Råstofloven *kan* forklares med, at afgørelser om netop disse handlinger i realiteten er regionale, jfr bd 2 § 3. III. A. Det hindrer imidlertid ikke, at amtsrådenes enekompetence i disse situationer ikke er helt i overensstemmelse med den ellers fulgte principielle kompetencefordeling.

Lokal statsforvaltning med almindelig kompetence – sådan som statsamterne oprindeligt var det – er forsvunden i dansk forvaltning. Og de lokale statsforvaltninger, der nu dominerer – specialiserede forvaltninger, der hører direkte under et organ i centralforvaltningen, – spiller kun en ringe rolle i miljøretten. Helt ukendte er de dog ikke. Skovtilsynet og fiskeritilsynet hører til kategorien; og går man lidt ud i udkanten af miljøretten, optræder biltilsynet som lokal forvalter af bekæmpelsen af støj og luftforurening i forbindelse med godkendelse af biler, og arbejdstilsynet ved administrationen af arbejdsmiljølovgivningen.

Fritstående *lokale nævn*, ofte med blandet statslig/kommunal sammensætning og særlig sagkyndige medlemmer, spillede tidligere en stor rolle på miljøretsområdet. Sundhedskommissioner, bygningskommissioner, brandkommissioner, byudviklingsudvalg og landvæsensretter udøvede tidligere en væsentlig del af den retlige regulering på dette samsfundsområde. Sådanne nævn er blevet trængt tilbage til gunst for kommunalbestyrelser og amtsråd. Efter forslaget til ændring i Naturfredningsloven – L 130 1977/78 – forsvinder endnu et af disse nævn, fredningsplansudvalget, og dets beføjelser overtages især af amtsrådet. Tilbage er nu kun Boligtilsynslovens boligkommissioner, der har en blandet kommunalpolitisk, interesserepræsentativ og sagkyndig sammensætning, se bd 2 § 6. II. B.

Andre former for lokale nævn forekommer dog stadig. Hvor der sker ekspropriation som led i forvaltningen af miljøretten, optræder taksationskommissioner. Inden for Naturfredningslovens område dominerer judicialiserede fredningsnævn. Og efter Vandløbsloven er det stadig som hovedregel landvæsensretterne, der tager stilling til ønsker om æn-

dringer i vandløbenes forhold, selv om landvæsensretterne ikke længere er de normale spildevandsmyndigheder.

På enkelte områder findes ingen lokal forvaltning. De løbende tilladelser og undtagelser, som administrationen af Landbrugsloven giver anledning til, udstedes f.eks. af statens jordlovsudvalg, Landbrugslovens § 30, jfr. bkg. nr. 488 af 29/8 1975; og Bygningsfredningsloven administreres for hele landet af det særlige bygningssyn.

b. Central forvaltning

På det centrale plan har man søgt at koncentrere så stor en del af kompetencerne som muligt under miljøministeriet, der består af 1 departement og 4 direktorater: miljøstyrelsen, planstyrelsen, skovstyrelsen og fredningsstyrelsen (samt statens levnedsmiddelinstitut). Under miljøministeriet hører således Miljøbeskyttelsesloven og særlovene om olieforurening af havet og dumpning i samme, om kemikalieaffald, om svovlindhold i brændsel, om radioaktive stoffer samt sikkerhedsforanstaltninger ved atomanlæg, Vandforsyningsloven, Vandløbsloven, skovlovgivningen, råstoflovene, Naturfredningsloven, Bygningsfredningsloven og de tre love, som udgør planreformen: Zoneloven, Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven samt Sommerhusloven.

En fuldstændig koncentration af miljørettens love i miljøministeriet er imidlertid ikke mulig og næppe heller ønskelig. Væsentlige dele af den lovgivning, der er ramset op ovenfor i afsnit I. A. 2, falder under andre centrale styrelser. Under boligministeriet hører således Byggeloven, Saneringsloven og Boligtilsynsloven. Ministeriet for offentlige arbejder administrerer vejlovgivningen og lovgivningen om havne og luftfart. Og landbrugsministeriet administrerer lovgivningen om landbrug, pesticider m.v. Fiskerilovgivningen hører under fiskeriministeriet.

Det kan tilføjes, at der også på regeringsplan er søgt skabt en vis koncentration. Med miljøministeren som formand findes et permanent regeringsudvalg om fysisk planlægning.

2. Central styring af kommunerne

Det vigtigste – men naturligvis langt fra det eneste – middel til at sikre en vis enhed i de mange miljøværnsmyndigheders optræden er den centrale statsmagts styring. Den følgende fremstilling omfatter ikke hele det store, uoverskuelige og i vidt omfang ubehandlede problem om central styring af forvaltningen. Fremstillingen er begrænset til det for tiden i praksis mest betydningsfulde problem inden for miljøretten, nemlig den centrale statsmagts styring af kommunerne.

Uden for fremstillingen falder således central styring af de lokale statsmyndigheder, der er involveret i miljøværnet, og af nævnene. Udenfor holdes ligeledes spørgsmålet om, hvordan man skaber den enhed inden for den centrale statsmagt, som er en forudsætning for, at central styring kan virke. Men selv inden for emnet: central styring af kommunerne, tages ikke alt med. Kommunaltilsynet holdes udenfor, og der gøres ikke noget forsøg på at undersøge, om der er forskel på styringen af politikere og ansatte inden for kommunalforvaltningen.

Emnet er således folketingets, regeringens og centraladministrationens muligheder for at styre kommunalbestyrelser og amtsråd som forvaltningsorganer inden for miljøretten, med bortset fra kommunaltilsynet.

I bd 3 § 7. II. E. findes en samlet fremstilling for forureningens område i alt væsentligt afgrænset på samme måde.

De styringsmidler, som står til den centrale statsmagts rådighed, kan naturligvis defineres og inddeles på mange måder. I det følgende sondres mellem: ordrestyring, d v s styring ved love, anordninger og tjenstebefalinger (a), budgetstyring (b), styring ved planer (c), nogle konkrete styringsmidler, der har betydning i miljøretten: godkendelse, call-in og administrativ rekurs (d) og styring ved vejledning m v (e).

a. Styring ved *love og anordninger* er i al almindelighed det vigtigste og mest effektive af de styringsmidler over for kommunerne, som står til disposition for den centrale statsmagt. Dette gælder også på miljørettens område. Da områdets love i vidt omfang er rammelove, er følgen, at anordningerne får en særlig stor betydning som styringsmiddel på dette retsområde. Nogle spredte eksempler vil illustrere forholdet. Miljøbeskyttelseslovens § 6 indeholder en endog meget vid adgang til at udstede anordninger, der vil styre kommunernes forhold som miljøværnsmyndigheder. Ministeren kan fastsætte regler om forurening fra virksomheder, anlæg, maskiner, redskaber, fyringsanlæg og transportmidler, om indretning, drift og vedligeholdelse af sådanne virksomheder, om forurening fra spildevandsanlæg, rensningsanlæg, forbrændingsanstalter, lossepladser samt indretning, drift og vedligeholdelse af sådanne anlæg, om renhedsgraden af og tilsætning af stoffer til brændstoffer, der anvendes til opvarmning eller drift af transportmidler og maskiner, om at bestemte anlæg, maskiner, redskaber m v skal være af godkendt type, og om risikobetonede processer samt oplagring og transport af stoffer med farlige egenskaber. Ovennævnte fremstilling i bd 3 § 7. II. E indeholder en samlet oversigt over bemyndigelser til ud-

stedelse af anordninger efter Miljøbeskyttelsesloven. Endnu er disse meget vide beføjelser ikke blevet anvendt i noget stort omfang. Det hænger dels sammen med vanskelighederne ved at udforme generelle regler på dette område, dels med tilbøjeligheden til at gennemføre mere vigtige regler ved lov. Også uden for forureningsområdet kan peges på eksempler. Efter Vejlovens § 6 kan ministeren fastsætte regler for anlæg, vedligeholdelse og drift af offentlige veje, herunder for vejenes forhold til omgivelserne, for entreprise-bestemmelser og for sådanne forhold, som i øvrigt er af betydning for vejnettets ensartethed og trafik-sikkerheden. Efter Byggelovens § 5 kan boligministeren udfærdige en af de praktisk vigtigste og mest omfattende anordninger, som findes på hele miljøområdet, nemlig bygningsreglementet. Og efter Kommuneplanlovens § 18, stk 4, kan ministeren ved en anordning udvide det katalog over lokalplaners mulige indhold, som findes i § 18.

Det er den almindelige regel i dansk ret, at centraladministrationen ikke kan give *tjenestebefalinger*, hverken generelle eller konkrete, til kommunerne, medmindre der kan påvises særlig hjemmel hertil. Denne hovedregel gælder naturligvis også på miljørettens område. Men faktisk findes der ikke helt betydningsløse tilfælde, hvor sådan hjemmel er til stede. Det klareste eksempel er Zonelovens § 9. Efter denne bestemmelse kan ministeren give amtsrådene (hovedstadsrådet) nærmere forskrifter for administrationen af de løbende tilladelser, som er nødvendig for at kunne foretage udstykning, bebyggelse m v i landzone. Sådanne forskrifter er givet i cirkulære nr 87 af 25/4 1973. Et mere specielt eksempel findes i Byggelovens § 18, stk 3, hvorefter ministeren, såfremt det viser sig, at konstruktioner eller materialer frembyder fare for en bebyggelses beboere eller andre, kan pålægge kommunalbestyrelsen at foretage eftersyn og at meddele ejeren påbud om at afhjælpe eventuelle mangler, jfr bd 2 § 5. IV. D. Landsplandirektiverne, der omtales nedenfor, kan også med rimelighed betragtes som tjenestebefalinger. Det samme gælder Byggelovens § 22, stk 4, hvorefter ministeren kan fastsætte bestemmelser om kommunalbestyrelsens udøvelse af sin dispensationsmyndighed.

b. *Budgetstyring* forekommer, hvor det forvaltningsorgan, som handler, ikke selv har de nødvendige økonomiske midler. Det organ, hvorfra midlerne kommer, kan under disse omstændigheder styre dels ved fastsættelse af midlernes størrelse, dels ved at knytte bevillingsforudsætninger – forudsætninger om, hvordan pengene skal anvendes – til bevillingen.

Inden for statsforvaltningen er budgetstyring og styring ved ordrer de

vigtigste styringsmidler i hænderne på den centrale statsmagt. Tidligere havde budgetstyring også stor betydning over for kommunerne. Det hang sammen med, at statens bidrag til kommunernes udgifter i vidt omfang udbetaltes som tilskud til bestemte, ret begrænsede former for virksomhed i det kommunale regie. Omlægningen af de økonomiske relationer mellem stat og kommune til såkaldte bloktilskud, d v s tilskud, som fastsættes efter objektive kriterier og uafhængig af, hvordan kommunerne bruger pengene, har gjort statens budgetstyring af kommunerne relativt betydningsløs.

Dette gælder naturligvis også på miljørettens område. Der findes dog stadig enkelte tilfælde, hvor kommunernes virksomhed inden for miljøværet søges styret ad budgettets veje. Et eksempel er statens bygge- og boligfond, lbkg nr 247 af 11/7 1973, hvorefter kommunerne kan få lån til etablering af tekniske hovedanlæg i forbindelse med bymæssig bebyggelse, erhvervelse af grunde til boligbebyggelse og til befolkningens fritidsliv m v. Det drejer sig imidlertid om helt ubetydelige beløb, i finansåret 1977/78 maksimalt 1,7 mio kr.

c. Det foretrukne styringsmiddel inden for miljøretten er *planer*.

Det klareste eksempel er planhierarkiet i henhold til Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven. Disse to love muliggør som et minimum centraladministrationens grovstyring af den lokale stedplanlægning og indeholder derudover hjemmel til undtagelsesvis at gå videre. I grove træk er styringsmidlerne følgende: Miljøministeren kan bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen og kommuneplanerne, Regionplanloven § 4 og Kommuneplanloven § 2, stk 2. Sådanne landsplandirektiver kan være generelle og angå f eks den egnsudvikling eller lokaliseringspolitik, der skal lægges til grund. Men direktiverne kan også være konkrete, f eks, at en naturpark eller et atomkraftværk skal placeres på et bestemt sted i landet. Endnu er der kun udstedt et landsplandirektiv, nemlig cirkulære nr 124 af 16/6 1977 om planlægning af sommerhusområder, hvis hovedbestemmelse er et direktiv om, at man ved planlægningen af sommerhusområdernes beliggenhed skal tage udgangspunktet i, at kystnære arealer skal friholdes for yderligere udlæg af sommerhusområder. Regionplanerne skal godkendes af miljøministeren, der i forbindelse med godkendelsen kan foretage de ændringer, som skønnes at være påkrævet af landsplanmæssige hensyn, Regionplanlovens § 14. Regionplanen skal respekteres af kommuneplanerne, og amtsrådet skal påse, at et forslag til kommuneplan er i overensstemmelse med regionplanen og landsplandirektiverne. Finder amtsrådet, at det ikke er tilfæl-

det, træffes afgørelse om fornødent af ministeren, Kommuneplanlovens § 8. En lokalplan skal respektere regionplanen og kommuneplanen, og amtsrådet påser på samme måde som ved kommuneplanen, at de ranghøjere planer er overholdt, Kommuneplanloven §§ 19 og 25.

Denne minimale styringsordning udbygges med nogle ekstraordinære beføjelser for centraladministrationen. Efter Kommuneplanlovens § 51 kan ministeren fastsætte nærmere regler om kommunernes planlægning efter denne lov, altså udstede anordninger eller tjenestebefalinger om indholdet af planlægningen. Efter § 26 afgør ministeren strid mellem vedkommende kommunalbestyrelse og en statslig myndighed om indholdet af en lokalplan. I henhold til §§ 10 og 28 kan ministeren bestemme, at en kommuneplan eller en lokalplan skal godkendes af ham, og efter § 29 kan ministeren pålægge en kommunalbestyrelse at tilvejebringe en lokalplan med et nærmere angivet indhold eller selv tilvejebringe denne, men dog kun, når det sker for at sikre realiseringen af et landsplandirektiv. Om detaljerne henvises til bd 2 § 1. II. og § 2.

Centraladministrationens styringsbeføjelser omfatter ikke blot planerne. Efter Regionplanlovens § 15 og Kommuneplanlovens § 13 har amtsrådet og kommunalbestyrelser pligt at følge planerne, både ved deres egne anlægsarbejder og ved udøvelsen af beføjelser i medfør af lovgivningen. Via sine styringsbeføjelser over for planerne kan centraladministrationen således påvirke også kommunernes regulering af den private sektors adfærd ved løbende tilladelser og undtagelser, samt kommunernes brug af deres ressourcer.

Det er utvivlsomt hensigten, at planhierarkiet med tiden skal opsuge de fleste andre stedplaner. Et eksempel på hensigten er udviklingen vedr miljøkvalitetsplaner i henhold til Miljøbeskyttelseslovens § 61–64. Disse planer indgår i regionplanerne og er bindende for kommunerne på samme måde som regionplanen i det omfang, de er godkendt som led i regionplanen, jfr bd 2 § 2. I. B. og bd 3 § 7. II. E. 2. b. Men der findes endnu mange sektorstedplaner, altså stedplaner, der kun omfatter en bestemt brug af arealerne. De fleste af disse planer skal godkendes af ministeren. Det gælder således råstofplaner, vandindvindingsplaner efter forslaget til ændring i Vandforsyningsloven, planerne til sikring af særlig værdifulde landbrugsområder efter forslaget til ændring i Landbrugsloven, samt vejplanerne i henhold til Vejlovens kap 3. I disse tilfælde har centraladministrationen altså større styringsbeføjelser over for kommunernes planer end efter Kommuneplanloven. I vidt omfang indeholder godkendelsen af sådanne planer tillige en mulighed af samme art som efter Regionplanlovens § 15 og Kommuneplanlovens § 13

til at påvirke kommunernes brug af deres andre beføjelser, jfr ovenfor afsnit II. A. 3. 6. type.

d. Det er sædvanligt at fremhæve, at centraladministrationens styring af kommunalforvaltningen har bevæget sig fra styring ved konkrete afgørelser til styring ved mere generelle styringsmidler. Der styres f.eks. inden for de offentlige ydelsers område ved udbygningsplaner, der, selv om planerne eventuelt skal godkendes af centraladministrationen, er et mere generelt middel end godkendelse af de enkelte anlægs- eller driftsbudgetter. I miljøretten peges til illustration især på, at centraladministrationens godkendelse af den enkelte byplanvedtægt er afløst af styring af de lokalplaner, der har afløst byplanerne, via landsplandirektiver og regionplaner.

Konkrete styringsmidler er imidlertid ikke forsvundet. Det er dog ingen tvivl om, at deres betydning alt i alt er mindre nu end tidligere.

Et af de konkrete styringsmidler tillægges – i al fald ifølge lovteksterne – stor betydning. Nyere love giver i ret vidt omfang centraladministrationen hjemmel til at *kalde en enkeltstående beslutning ind til afgørelse i centraladministrationen*. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 47 kan ministeren i konkrete sager af mere vidtrækkende betydning bestemme, at nærmere angivne afgørelser vedr. spildevandsafledning og særlig forurenende virksomhed skal træffes af ministeren i stedet for af vedkommende kommunale myndighed. Og efter § 87 kan ministeren i sager om virksomheder, anlæg eller indretninger, som helt eller delvis ejes eller drives af kommuner, bestemme, at afgørelsen træffes af ham. Efter Zonelovens § 9, stk 2, 2 pkt, kan ministeren beslutte at overtage afgørelsen i en for den lokale zonemyndighed indbragt sag, når sagen skønnes at have mere vidtrækkende betydning. Og efter Kommuneplanlovens §§ 10 og 28, som er omtalt ovenfor under c, kan ministeren beslutte, at en bestemt kommune- eller lokalplan først får retsvirkninger, når den er godkendt af ham. Også Råstoflovens § 13 indeholder en bestemmelse om, at ministeren kan overtage afgørelser, der hører under amtsrådet.

Disse beføjelser anses for »et ganske naturligt modstykke til den decentralisering af beslutningskompetencer, som i øvrigt er gældende«, se bd 2 § 2. IV. E. Det er endnu for tidligt at udtale sig om deres praktiske betydning.

Beslægtet med bestemmelser, der tager sigte på centraladministrationens overtagelse af sager, der er rejst, men ikke afgjort, er en bestemmelse som Miljøbeskyttelseslovens § 70, stk 3, der indeholder hjemmel til ex officio at prøve en allerede truffet afgørelse, samt nogle be-

stemmelser, hvorefter ministeren kan ændre den almindelige kompetencefordeling mellem den kommunale forvaltning og centraladministrationen, således at der generelt sker en udvidelse af centraladministrationens kompetence. Eksempler findes i Zonelovens § 9, stk 2, 1. pkt, hvorefter ministeren kan bestemme, at zonelovstilladelser i nærmere angivne tilfælde af mere vidtrækkende betydning gives af ham, og Råstoflovens § 7, stk 5, der har et lignende indhold.

Administrativ rekurs er et af centraladministrationens traditionelle styringsmidler. Det er imidlertid også en af de traditionelle retssikkerhedsgarantier. Emnet hører således til både i dette og det følgende afsnit, og jeg har valgt at behandle det samlet i afsnit IV. C. nedenfor. Her skal kun fremhæves, at ministerens mulighed for at styre kommunalforvaltningen via administrativ rekurs er svækket inden for forureningen og stedplanlægningen ved oprettelsen af miljøankenævnet og ved begrænsningen af klageadgangen efter Kommuneplanloven og Byggeloven til at angå retlige spørgsmål.

e. *Vejledning* har nok altid spillet en stor rolle for centraladministrationens styring af kommunerne. Vejledning forekommer i mange og forskelligartede former. Generelle vejledninger kan udstedes som cirkulærer af centraladministrationen. Mange lovforklarende cirkulærer har i alt væsentligt denne karakter. Andre former er artikler i kommunale tidsskrifter eller faglige tidsskrifter skrevet af centraladministrationens embedsmænd, foredrag, kurser o s v. Hertil kommer den – ofte omfattende – konkrete vejledning i løbende sager, der traditionelt gives af centraladministrationens embedsmænd, ikke mindst telefonisk. I de senere år lægges der imidlertid stadig større vægt på generelle vejledninger, der fremtræder som sådanne. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 8 kan ministeren til vejledning for miljøværnsmyndighederne fastsætte bestemmelser om kvalitetskrav til overfladevand, luftens indhold af forurenende stoffer og støjniveau. Miljøstyrelsen har efterlevet opfordringen ved en lang række vejledninger, der helt åbenbart har en styrende effekt på de kommunale miljøværnsmyndigheder, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. a. 6°. c°. Produktionen af vejledninger er af samme størrelsesorden inden for stedplanlægningen. Planstyrelsen har udgivet en lang række vejledninger til brug for kommunernes planlægningsvirksomhed.

Vejledningernes faktiske effekt som styringsmidler er helt utvivlsom. Man kan derimod diskutere, hvad der er årsagerne til den store faktiske betydning, som vejledninger har. Den væsentligste grund er nok, at kommunalforvaltningen har et sådant behov for vejledning, at den med glæde følger alle vejledninger, der overhovedet kommer til dens kund-

skab. En anden grund kan naturligvis være, at man – med urette – føler sig bundet af vejledningerne. Endelig må man også være opmærksom på, at grænsen mellem generelle vejledninger og bindende regler, såsom anordninger eller tjenestebefalinger, ikke er skarp. Hvis vejledningerne lægges til grund i den administrative rekurs eller for godkendelser fra centraladministrationen, eller der viser sig tilbøjelighed til at bruge indkaldelsesbeføjelserne, når der er tegn til, at kommunalforvaltningen ikke lægger vejledningerne til grund, får disse en gennemslagskraft, som er klart retligt betonet, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. a. 6°. c°.

IV. Nogle almindelige offentligretlige problemer

I afsnit I. B. 4. ovenfor er peget på, at miljøværnsbestræbelserne i de vestlige lande præges af en tradition eller en ideologi, hvorefter de, der tilhører den private sektor, har en »frihedssfære«, som den offentlige sektors myndigheder bør respektere, og hvori der i al fald kun bør gribes ind under iagttagelse af nogle »retssikkerhedsgarantier«.

De retlige problemer, der tages op i det følgende, har deres baggrund i denne tradition eller ideologi. Under D. behandles spørgsmålet om, hvorvidt der er grænser for, hvor langt offentlige indgreb over for den enkelte virksomhed eller det enkelte individ overhovedet kan gå. Det er problemer, der traditionelt behandles i statsretten og i den almindelige retslære, og som angår grænserne for lovgivningsmagts beføjelser og spørgsmålet om »tilbagevirkende« kraft. Under A.–C. behandles især traditionelle forvaltningsretlige spørgsmål om »retssikkerhedsgarantier«: sagbehandling, hjemmel og prøvelse.

A. SAGBEHANDLING

1. Anordninger

Mange af lovene inden for miljøretten er »rammelove«. De indeholder formålsbestemmelser, regler om forvaltningsapparatet og om sagbehandling samt bemyndigelser til forvaltningen, men kun få regler, der beskriver den adfærd, der forlanges af virksomheder og individer i den private sektor. Adfærdsbeskrivelsen må søges i anordninger, pla-

ner eller forvaltningsakter, især løbende tilladelser. Typiske eksempler er Miljøbeskyttelsesloven, der giver adgang til udstedelse af anordninger og løbende tilladelser, Zoneloven og Råstofloven, der hjemler løbende tilladelser, og Lands- og regionplanloven og Kommuneplanloven, hvis hovedindhold er hjemmel til udstedelse af planer.

Der er gode grunde til denne form for lovgivning, jfr ovenfor II. A. 3. 3. type. Voksende erfaring om årsagsforholdene kan kræve hyppige ændringer i reglerne. Hensyntagen til lokale forskelligheder gør generelle lovregler mindre anvendelige. Ret hyppigt skiftende målsætninger – et træk, der unægteligt præger området – taler ligeledes imod for detaljerede love. Men brugen af rammeloven har følger, som ikke bør undervurderes.

Det er for tiden almindeligt at vurdere folketingets indsats under behandlingen af lovforslag ganske lavt. Man kan endog få det indtryk, at folketingsbehandlingen efter en udbredt opfattelse er en kombination af usaglige kompromisser bag lukkede døre og en indholdsløs parade i salen. Det er rigtigt, at folketingets nuværende arbejdsformer har skavanker. Det erkendes vist af alle. Men det er åbenbart forkert at undervurdere den mulighed for »medbestemmelse«, som ligger i folketingsbehandlingen af lovforslag. Når en beslutning gives form som lovforslag, følger dermed dels en bred offentliggørelse, dels en vid mulighed for indflydelse fra og via de politiske oppositionspartier og fra det mylder af henvendelser, som rettes til alle folketingsudvalg. Vi har ikke i Danmark udførlige beskrivelser af denne medbestemmelsesproces. Men at dømme efter den omfattende litteratur, der findes vedrørende de større demokratiske lande, er her tale om en politisk medindflydelse, som kan være meget betydelig.

De fortrin, som således er knyttet til lovgivningsprocessen, fører undertiden til, at bemyndigelser til at udstede anordninger ikke udnyttes. I motiverne til Miljøbeskyttelsesloven er der således givet en slags løfte om, at forslag om mere indgribende foranstaltninger gennemføres ved lov, uanset om der måtte være hjemmel til at fastsætte reglerne som anordninger med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven, FT 1972/73 A 3944.

Hvor de adfærdsbeskrivende regler alligevel fastsættes ved *anordninger*, kan der være behov for at finde en erstatning for lovgivningsprocessen.

To fremgangsmåder har tiltrukket sig særlig opmærksomhed.

Den ene er at inddrage folketinget i udstedelsen af anordninger. Denne fremgangsmåde er sat i system i England, hvor regler, der svarer til vore anordninger, sædvanligvis skal forelægges for parlamentet,

der derved får lejlighed til at gribe ind. I dansk lovgivning findes spredte tilløb til at inddrage folketinget i anordningsudstedelsen, se *Max Sørensen*: Statsret, 2. udg, 1973 ved *Peter Germer*. 214–216, og faktisk inddrages folketingsudvalg i videre omfang end loven kræver det, se *Lars Busck*, *Juristen & Økonomen* 1977.130 ff. Det sker både således, at et folketingsudvalg, før anordningen udstedes, får lejlighed til at tage stilling til dens indhold, og således, at den allerede udstedte anordning forelægges for udvalget. Fremgangsmåden bruges også inden for miljørettens område. Det karakteristiske for fremgangsmåden er, at de politiske partiers, og da specielt oppositionspartiernes, mulighed for medindflydelse bevares. Den brede offentlige debat, som offentliggørelse af lovforslagene giver anledning til, bevares derimod ikke.

Den anden fremgangsmåde tager direkte sigte på at opnå netop dette formål. Fremgangsmåden er mest udbygget i USA. Her er det almindeligt, at anordningsudkast offentliggøres og underkastes offentlig debat, ofte tillige en egentlig Hearing. Karakteristisk for Hearings er afholdelse af et offentligt møde ledet af en Hearing Officer. På mødet foregår en kontradiktorisk præget forhandling med vidneførsel og omfattende dokumentation. Der optages stenografisk referat af forhandlingerne, der ender med, at The Hearing Officer udarbejder en indstilling til den besluttende myndighed. Indstillingen offentliggøres normalt således, at udenforstående kan protestere til beslutningstageren. Fremgangsmåden følges også inden for miljøretten. Det federale Environmental Protection Agency, der svarer til vor miljøstyrelse, har således pligt til at offentliggøre udkast til anordninger, og ofte skal der afholdes Hearings, inden udkastene kan gøres bindende. I den norske forvaltningslov, §§ 37–38, er der fastsat beslægtede regler for udstedelse af anordninger. Offentlige og private institutioner og organisationer for de erhverv, fag eller interessegrupper, som reglerne skal gælde for, skal have anledning til at udtale sig, før reglen udfærdiges.

Der findes ikke i dansk ret almindelige regler om sagbehandlingen ved udstedelse af anordninger. På et væsentligt punkt er vore forhold dog ikke meget forskellig fra dem, der følger af amerikanske og norske regler. Den minimale følge af regler som de amerikanske og norske er, at interesseorganisationerne inddrages i forberedelsen af anordninger. I dansk ret findes tilfælde, hvor dette mål tilstræbes mere direkte, jfr *Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen, 1968.306–09. Det sker især på én af to måder. Det er meget almindeligt, at der forhandles med interesseorganisationerne forud for udstedelse af anordninger. Det kan være direkte foreskrevet i loven, se f.eks.

forslaget til lov om genanvendelse af papir og drikkevareemballager, L 156, 1977-78, § 3. Men forhandling med organisationer foregår også i vidt omfang uden lovhjemmel. *Lars Busck* oplyser i sin ovennævnte artikel, at arbejdsministeren over for vedkommende folketingsudvalg har givet tilsagn om at ville inddrage de berørte organisationer i forberedelsen af anordninger udstedt med hjemmel i Arbejdsmiljøloven, og lignende tilsagn fremgår af forarbejderne til Miljøbeskyttelsesloven og Råstofloven. Miljøministeriet er i øvrigt kommet ind på helt systematisk at høre en meget vid kreds af organisationer forud for fremsættelse af lovforslag i folketinget. Den anden fremgangsmåde er at foreskrive, at udkast til anordninger skal forelægges til høring i råd, hvori interesseorganisationerne er repræsenteret. Fremgangsmåden har lange rødder i dansk ret og er opretholdt f.eks. i Arbejdsmiljølovens § 66.

2. Stedplaner

Stedplaner er også før planreformen sædvanligvis blevet udstedt efter en forberedelse, som inddrog offentligheden, jfr. *Eilschou Holm*: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen, 1968.309 ff. En af grundene hertil har nok været, at mange planer, f.eks. kloakplaner og planer for regulering af vandløb, har indebåret ekspropriative indgreb eller dog flytning af økonomiske byrder mellem private grundejere. Og så snart det er tilfældet, har ekspropriationsrettens tradition for offentlige åstedsmøder til bedømmelse af det anlæg, hvortil ekspropriation sker, formentlig dannet et forbillede. En anden grund kan have været, at planer ofte angår en ret stor og noget uvis kreds af personer, som man ikke uden videre kunne finde frem til på forhånd. Offentlighed har således ganske enkelt været en praktisk måde at opspore »parterne« på.

Karakteristiske eksempler fra tidligere ret er reglerne om offentlighed ved kloakplaner i Vandløbsloven og ved byplaner i Byplanloven. Efter Vandløbsloven af 1949, lbkg nr 132 af 6/3 1970, § 70 og § 74, kunne offentlige spildevandsanlæg kun gennemføres med tilladelse fra et domstolslignende organ. Sagen startede med et møde. Til mødet skulle indkaldes alle de grundejere, hvis spildevand kunne tænkes omfattet af anlægget, samt en række offentlige myndigheder. De grundejere, som måtte ønske at blive omfattet af spildevandsanlægget, kunne selv give møde og forlange at komme med. Møderne var i henhold til Landvæsensretsloven, lbkg nr 133 af 6/3 1970, offentlige. Efter Byplanloven af 1938, lbkg nr 63 af 20/2 1970, § 7, skulle et forslag til en

byplan, inden det indsendtes til boligministeriet til godkendelse, fremlægges til offentligt gennemsyn i mindst 3 uger. Der skulle ske en offentlig bekendtgørelse om fremlæggelsen. Derudover skulle meddelelse om fremlæggelsen ved anbefalet brev sendes til de grundejere, som var omfattet af planen, og til panthaverne i det omfang, deres adkomst fremgik af tingbogen. Inden for en frist af mindst 6 uger kunne alle og enhver fremkomme med protester og ændringsforslag. Hvis kommunalbestyrelsen ikke tog hensyn til indsigelserne, skulle disse følge med til ministeriet.

Også i nyere miljøret findes regler om planers forberedelse, der ligner de to nævnte ældre eksempler. Efter bkg nr 174 af 29/3 1974 om behandling af sager om tilførsel af spildevand til vandløb, søer eller havet, skal en spildevandsplan fremlægges i mindst 3 uger på kommunekontoret eller på et andet offentligt tilgængeligt sted. Tid og sted for fremlæggelsen skal offentliggøres i de stedlige blade. Derefter skal der holdes et offentligt møde, hvortil man indkalder lokale organisationer og grundejere, der ventes berørt af planen, samt en række offentlige myndigheder. På mødet kan alle interesserede fremkomme med indlæg. Mødereferatet og indsigelser, der fremkommer direkte, forelægges for den besluttende myndighed. Lignende fremgangsmåde er foreskrevet for visse andre beslutninger vedrørende spildevand; men det er værd at lægge mærke til, at det i spildevandscirk nr 92 af 17/4 1974, kap 4. II. D. 2., hedder, at hvor der ikke efter bekendtgørelsens regler er en pligt til at følge den beskrevne fremgangsmåde, men myndighederne har et valg, er det miljøministeriets opfattelse, at der kun bør ske offentlig fremlæggelse og afholdes offentligt møde, når der virkelig er behov derfor; jfr bd 3 § 7. IV. C. 1.

Ved Regionplanloven og Kommuneplanloven er indført regler om forberedelsen af stedplaner, der har karakter af en bevidst nydannelse.

Karakteristisk for forberedelsen af region- og kommuneplaner er – i grove træk –, at forvaltningen skal offentliggøre et baggrundsmateriale, der gør det muligt at forstå relevante problemer, mulige alternative løsninger og disses konsekvenser, at forvaltningen aktivt skal fremme en bred offentlig debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold, at offentlighedsfasen sættes ind tidligt i planernes tilblivelsesforløb, og at afgørelse om planerne skal træffes under hensyntagen til den offentlige debat. Om kommuneplanerne tilføjer Kommuneplanlovens § 7, stk 3, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende det vedtagne forslag til kommuneplan tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, tillige kan kræve, at

hans afvigende mening og en af ham selv affattet kort begrundelse offentliggøres sammen med kommuneplanen.

Disse sagbehandlingsregler understreger kraftigt forvaltningens pligt til at være aktiv for at inddrage udenforstående i forberedelsen. Herved står processen i nogen grad i modsætning til den traditionelle forvaltningsproces, der – ligesom domstolsprocessen – har tilbøjelighed til at blive stående ved at give den udenforstående, der kan og vil, lejlighed til at varetage sine interesser. Men reglerne går ikke så langt, som nogle ønskede. Det folketingsudvalg, der behandlede forslaget til Kommuneplanloven, drøftede om beboergrupper og lign skulle have adgang til bistand fra den kommunale forvaltning eller eventuelt økonomisk hjælp til udarbejdelse af planalternativer. Forslaget blev ikke gennemført, men udvalgets flertal udtalte, at man gik ud fra, at et mindretal i kommunalbestyrelsen til enhver tid kan opnå bistand i rimeligt omfang fra kommunens forvaltning, og man lagde derfor til grund, at beboergrupper således i samarbejde med ét eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer ville kunne drage nytte af den tekniske ekspertise i kommunernes forvaltning, FT 1974/75 (2. samling) B 650. Og i planstyrelsens forslag til tilrettelæggelse af offentligheden om regionplanlægning fra 1976 omtales anvendelse af mod-ekspertise, d v s planlæggere, hvis opgave det er at udforme alternative planer på bestemte befolkningsgrupperes vegne, eller advokat-planlæggere, hvis opgave det er at opsøge, aktivere og bistå et givet områdes beboere med selv at fremlægge konkrete forslag til løsning af deres problemer, som mulige midler i offentlighedsfasen. Det tilføjes dog, at de nævnte fremgangsmåder kan være bekostelige, og synes kontroversielle, og at dette må afvejes over for værdien af, at alle befolkningsgruppers synspunkter bliver hørt i debatten.

Disse nye procesregler er led i en international udvikling. Der er i de sidste 10 år gennemført beslægtede regler i en lang række lande. Tendensen til denne form for »medbestemmelse« slog afgørende igennem i amerikansk ret ved de store ændringer i sanerings- og anti-fattigheds-lovgivningen fra 1950'erne og 60'erne. Her gik man undertiden så langt, at det offentlige ikke blot skulle være aktivt ved at skabe grundlaget for debatten, men det offentlige fik pålagt ligefrem at organisere de *pressure groups*, der skulle deltage i den offentlige debat.

Den nye proces for tilvejebringelse af stedplaner kan naturligvis ses og vurderes under mange synsvinkler. Her skal peges på nogle enkelte.

For mange er de nye regler et led i reaktionen mod det repræsentative demokrati, et forsøg på at nærme sig »reel« demokrati i modsæt-

ning til det bestående »formelle« demokrati. Der er da heller ingen tvivl om, at procesreglerne fremmer mulighederne for, at enkeltpersoner og grupper kan øve indflydelse uden om partierne og uden om de etablerede interesseorganisationer. Men det må understreges, at de nye regler om region- og kommuneplaners forberedelse er sagbehandlingsregler. De flytter ikke kompetencen til at træffe afgørelser om planernes indhold. Den ligger fortsat hos planmyndigheden. Offentlighedens indflydelse af afhængig af de fremførte argumenters overbevisningskraft og af den indflydelse, de, der protesterer, måtte have i den almindelige politiske proces.

Hvem der i det blot nogenlunde lange løb kan tænkes at udnytte den mulighed for indflydelse, som reglerne giver, er det næppe muligt at have velbegrundede meninger om. Reglerne har nok nærmest to sæt kredse for øje: Dels lokale grupper, som berøres af de påtænkte ændringer i omgivelserne, f.eks. beboere, der kan tænkes at blive generet af støj, eller som ønsker at bevare et miljø, som de af en eller anden grund sætter pris på. Dels kredse – både lokale og nationale –, som ud fra andre vurderingspræmisser end de gængse anfægter de fleste eller dog mange anlægsarbejders berettigelse. Om også andre – herunder »manden på gaden« – vil kunne inddrages i planforberedelsen, er ikke godt at vide. Men der er dog vist grund til at vente, at kun grupper, der formår at bevare en vis organisation over et vist længere tidsrum, og som har en vis udbredt opbakning i lokaliteten, kan gøre sig gældende.

Procesreglerne kan imidlertid også ses som et forsøg på at overføre noget, der minder om lovgivningsprocessen, til de lokale planer. At en beslutning træffes ved lov, medfører en vid offentlighed og en betydelig grad af mulighed for medindflydelse især fra de mange organisationer, der deltager i den politiske proces. Kommunalbestyrelsen er opbygget som et mini-lovgivningsorgan, men andre organiserede grupper end partierne er – i al fald i forhold til folketinget – få og ret dårligt organiseret. Tilmed er de formentligt »skæve«, i den forstand, at det især er arbejdsmarkedet og erhvervslivet, der er organiseret lokalt. Ved den foreskrevne proces kan man håbe lokalt at få en lige så bred vifte af påvirkninger som den, der kendes fra lovgivningsprocessen.

Ved at lægge denne synsvinkel til grund, får man også understreget, at disse procesregler ikke først og fremmest tager sigte på at fremskaffe det faktiske grundlag, som planbeslutningen kræver. Her er tale om en *målsætningsproces*. Det, man ønsker at drage offentligheden ind i, er først og fremmest overvejelserne over hvilke mål, der skal lægges til grund for planlægningen.

Hvadenten de nye procesregler betragtes som et tilløb til »reelt« demokrati eller som overførelse af en i øvrigt velkendt pluralistisk, politisk proces til kommunale og regionale planer, er der grund til at understrege det meget væsentlige forhold, at man kun kan vente, at processen bliver en succes i det omfang, afgørelse virkeligt træffes i den lokale politiske forsamling, som anvender procesreglerne. I det omfang, beslutninger truffet på centralt og for kommuneplanens vedkommende regionalt plan, meget kraftigt indskrænker de mulige beslutningsalternativer, må man vente vanskeligheder, jfr *Eilschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen*, 1968, 100–104, 120–124 og 395 ff om den såkaldte Stevenage-sag. De nye procesregler kan således tænkes yderligere at understrege dilemmaet mellem ønsket om decentralisering og behovet for central styring.

3. Forvaltningsakter

Af gennemgangen af reguleringsmidlerne fremgår, at konkrete afgørelser – forvaltningsakter – spiller en stor rolle i miljøretten. De for tiden dominerende retspolitiske vurderinger i forvaltningsretten lægger vægt på, at parter og andre med en lignende interesse i sagens udfald får lejlighed til under forvaltningsaktens forberedelse at få kendskab til og øve indflydelse på det grundlag, på hvilket beslutning træffes. Vi har endnu ikke fast indarbejdede betegnelser for regler, der imødekommer sådanne retspolitiske krav. Oftest taler man om høring (partshøring) og kontradiktion; men de mest generelle regler på området – Offentlighedslovens kap 2 – kaldes sædvanligvis regler om partsoffentlighed, se *Carl Aage Nørgaard: Forvaltningsret. Sagbehandling*, 1972, kap IV og V, *Ole Krarup og Jørgen Mathiasen: Elementær forvaltningsret*, 1973, afsnit 3 VII–IX, og *Eilschou Holm: Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen*, 1968.

Miljøretten er et for snævert og ensartet område til at være egnet til at belyse det almindelige spørgsmål om, hvorvidt der gælder en ulovbestemt retsgrundsætning om høring af en part på myndighedens initiativ, og om, hvilket præcist indhold en sådan retsgrundsætning har. Derimod kan miljøretten kaste lys over to spørgsmål, der ligger lidt i udkanten af det almindelige spørgsmål om kontradiktion, men som dog er praktisk betydningsfulde.

a. Meddelelse om rejsning af en sag, der rejses af forvaltningen

Sager, der kan ende med en forvaltningsakt, kan ofte rejses af den myndighed, der senere afgør sagen, eller af en anden myndighed. I sådanne

situationer kan man spørge, om der er pligt til at give meddelelse til den eventuelle kommende adressat, allerede når sagen rejses. Herved ville han få lejlighed til på det tidligst mulige tidspunkt at forsvare sine interesser.

Offentlighedslovens kap 2 pålægger ikke myndighederne en sådan pligt. Her er initiativet overladt til parten. Og hvis der gælder en almindelig retsgrundsætning om partshøring på myndighedernes initiativ, har reglen i al fald ikke netop dette indhold. Svaret må søges i de specielle retsregler.

Regler om meddelelse om sagens rejsning til en fremtidig mulig adressat er sædvanlige, når det drejer sig om ekspropriation eller foranstaltninger, der kan sidestilles hermed. Efter Ekspropriationsprocessloven § 12 starter en ekspropriation med en besigtigelsesforretning, hvortil ejere og brugere af de arealer, der må antages at blive berørt af anlægget, indkaldes, samtidig med at de gøres bekendt med anlægsplanernes fremlæggelse, se bd 4 § 16. I. A. 1. b. Lignende regler gælder efter Vejloven, se bd 4 § 16. I. A. 2. b., og efter Naturfredningslovens § 13 skal ejere og brugere af de pågældende ejendomme underrettes om den påtænkte fredning, så snart fredningsnævnet har fastlagt omfanget og beskaffenheden af den fredning, der kan komme på tale, jfr bd 3 § 8. VII. C. 1.

På andre områder er sådanne regler ikke sædvanlige. Hvor en myndighed har pligt til at overvåge adfærden i den private sektor og i forbindelse dermed har fået beføjelse til at nedlægge forbud/påbud, når ulovlig adfærd konstateres, indeholder lovgivningen sjældent eller aldrig regler om, at en myndighed, når den har besluttet sig til at rejse den sag, der kan føre til påbud, skal give meddelelse til den fremtidige adressat, se f.eks. Byggelovens § 17 og Kommuneplanlovens § 46. Hovedreglen fremgår – efter min bedømmelse – også indirekte af Miljøbeskyttelseslovens § 68, hvorefter adressaten for et forbud eller påbud, *inden der træffes afgørelse* (min fremhævelse), skriftligt skal underrettes om sagen og gøres bekendt med sin adgang til aktindsigt og til at udtale sig efter Offentlighedsloven, sammenlign dog bd 3 § 7. IV. B. Og den fremgår af cirk nr 215 af 13/10 1967 om instruks for det særlige bygningssyn, der bestyrer Bygningsfredningsloven. Beslutning om bygningsfredning træffes af ministeriet efter indstilling fra det særlige bygningssyn. Indstillingen skal sendes til den fremtidige adressat, der kan fremsætte indsigelse over for ministeriet. Men der er intet krav om, at den fremtidige adressat skal have meddelelse på det tidspunkt, hvor bygningssynet begynder sine overvejelser om, hvorvidt fredning skal ske.

Når regler om sådan meddelelse om rejsning af en sag, der rejses af forvaltningen, ikke er almindelige, hænger det muligvis sammen med, at der ikke er noget behov for dem. Forud for de fleste påbud eller forbud vil i reglen være gået en fysisk inspektion af vedkommende faste ejendom. De fleste af miljørettens love indeholder da også hjemmel til, at der uden retskendelse kan ske indtrængen på privat grund. En af følgerne af den fysiske inspektion er, at den fremtidige adressat som et regelmæssigt led i selve oplysningsprocessen på et tidligt tidspunkt vil få kendskab til den påtænkte forvaltningsakt.

b. Inddragelse i sagens forberedelse på myndighedens initiativ af andre interesserede end adressaten

Forvaltningsakter har ofte betydning for andre end adressaten. Denne åbenbare kendsgerning har i den almindelige forvaltningsret længe haft betydning, når man skal tage stilling til, hvem der kan påklage en afgørelse i den administrative rekurs, eller hvem der som søgsmålsberettigede kan anlægge sag til domstolsprøvelse af en forvaltningsakt. Når man vil formalisere forvaltningens sagforberedelse og opstille regler om parter krav på medvirken under denne, opstår naturligvis lignende spørgsmål vedrørende afgrænsningen af den personkreds, der har krav på at deltage i forberedelsen.

Dette problem har stor praktisk betydning i miljøretten, dels fordi mange miljøretlige afgørelser har åbenbar og ofte håndgribelig betydning for en vid kreds, der bor eller færdes omkring det sted, som afgørelsen angår, dels fordi miljøretlige afgørelser ofte angår fast ejendom, hvor andre end den typiske adressat – ejeren – er medinteressenter, f.eks. lejere, panthavere, forpagtere m.v. Den første kreds, der passende kan kaldes *naboer*, har almindelig interesse, og den følgende fremstilling indskrænkes til at angå den.

Man kan først spørge, om naboer på eget initiativ har krav på at blive hørt, før en afgørelse træffes, hvis de forlanger det. Efter Offentlighedsloven kan alle og enhver – også naboer – få adgang til en sags dokumenter, også førend den er afgjort. Hvis en nabo kender sagen og kan identificere den, har han altså adgang til at kende afgørelsens grundlag. Og den almindelige officialmaksime må formentlig føre til, at myndigheden ikke kan ignorere naboers anbringender blot med henvisning til, at de ikke er parter i sagen. For så vidt kan naboer altså forlange at blive hørt, før afgørelse træffes. Det er dog værd at bemærke, at Offentlighedslovens § 12, hvorefter den, der er part i en sag, som er til behandling i den offentlige forvaltning, på ethvert tidspunkt kan for-

lange, at sagens afgørelse udsættes, indtil han har afgivet en udtalelse, kun i ret begrænset omfang kan påberåbes af naboer, se Offentlighedsloven ved *Niels Eilschou Holm*, 1971.126 ff.

Man kan dernæst spørge, i hvilket omfang myndigheden på eget initiativ skal inddrage naboer.

Hvor sagsforberedelsen har karakter af en ekspropriationsproces, eller hvor der er foreskrevet projektoffentlighed, kan resultatet meget vel blive, at naboer bliver hørt på myndighedens initiativ. Hvis en fredningspåstands offentliggørelse f.eks. fører til, at naboer giver møde for fredningsnævnet, vil deres anbringender blive taget i betragtning på lige fod med alle andres.

Bortset fra sådanne tilfælde, har regler om høring af naboer forud for udstedelse af forvaltningsakter inden for miljøretten indtil for ganske nylig været sjældne. Under udarbejdelsen af Miljøbeskyttelseslovens § 68 besluttede man sig således til ikke at give en regel om myndighedens pligt til at give naboer meddelelse, f.eks. om påtænkte tilladelser. Man frygtede administrative vanskeligheder. Det ville være svært at afgøre, hvilken kreds af personer, der skulle underrettes, og disse ville vanskeligt kunne bedømme, hvilke ulemper tilladelsen kunne medføre for dem, jfr. bd 3 § 7. IV. B.

I Naturfredningslovens § 47, stk 3, findes ganske vist en bestemmelse, der stammer fra 1969, om, at vedkommende skovejer indkaldes til fredningsnævnets møder om bebyggelse inden for 300 m fra hans skov, også selv om han ikke ejer den jord uden for skoven, hvor bebyggelse ønskes. Men reglen er meget speciel.

Med Byggelovens § 22, stk 2, og Kommuneplanlovens § 47, stk 5, er nu indført bestemmelser med et mere alment sigte, bd 2 § 5 IV. C. 4^o og § 2. V. H. 3^o. Bestemmelserne angår dispensationer fra bestemmelser, der tilgodeser naboers interesser. Sådanne dispensationer kan først gives, når der er forløbet en frist, efter at den, der er beføjet til at dispensere, har oplyst naboerne om, hvortil der søges dispensation, og om, at eventuelle bemærkninger kan fremsendes inden fristens udløb. Efter Kommuneplanloven kan kommunalbestyrelsen tilmed gøre sin sagbehandling afhængig af, at den, der søger dispensation, giver disse oplysninger til en videre kreds af ejere eller lejere, der af kommunalbestyrelsen skønnes at have interesse i, hvordan sagen afgøres. Kommunalbestyrelsen kan altså vælte besværet og udgiften ved inddragelse af disse naboer over på ansøgeren.

De to regler er udtryk for en tendens, som nok vil brede sig i al fald inden for miljøretten. Men med kendskab til forarbejderne til Miljøbe-

skyttelseslovens § 68 er det ikke let at opstille en almindelig retsgrundsætning om høring af naboer forud for dispensationer fra regler, der tilgodeser deres interesser, – i al fald ikke, så længe Miljøbeskyttelseslovens § 68 eksisterer uændret.

B. HJEMMELSPØRGSMÅL

1. Formålsbestemmelser

Det er blevet sædvanligt at forsyne love med formålsbestemmelser. Blandt de love, der er nævnt i afsnit I. A. 2., er der indledende formålsbeskrivelser i Miljøbeskyttelsesloven, Råstofloven, Naturfredningsloven, Zoneloven, Lands- og regionplanloven, Kommuneplanloven og Byggeloven. Og lovforslagene L 112 og 143 vil, hvis de vedtages, indføre formålsbestemmelser i Landbrugsejendomsloven og i Vandforsyningsloven.

Sådanne formålsbestemmelser opfylder flere funktioner. Holder man sig alene til de retlige, kan peges på følgende:

Adskillige af lovene indeholder hjemmel til udstedelse af anordninger. Modviljen mod alt for vid delegation af lovgivningsmagt har i årtier været et fast led i de statsretlige retspolitiske betragtninger. Og et af midlerne til at sætte grænser for delegationen har været krav om, at parlamentet i det mindste selv beskrev, hvad beføjelsen til at udstede anordninger skulle bruges til.

I al fald i miljøretten har formålsbestemmelserne dog nok især betydning for forvaltningens planer og enkeltafgørelser.

Formålsbestemmelserne sætter naturligvis grænser for forvaltningen. Her skal nævnes to eksempler. Når det i Miljølovens § 1, stk 3, hedder, at der ved bedømmelse af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening på den ene side skal lægges vægt på de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse, og på den anden side på den samfundsmæssige nytte af den virksomhed, der drives, og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltningerne, sættes der en skranke for forvaltningens valgfrihed. Den *skal* afveje de to modstående sæt hensyn og kan ikke udelukkende lægge det ene til grund, jfr bd 3 § 7. III. A. 1. a. 6°. d°. Byggelovens opremsning af formål i § 1 bekræfter den hidtidige, uskrevne retsgrundsætning, hvorefter byggeretlige dispensationer ikke *udelukkende* kan udstedes med det formål at skaffe penge i kommunekassen, jfr bd 2 § 4. XII. C. 4°.

Nok så væsentligt er imidlertid, at formålsbestemmelserne i de nævnte miljølove udvider de hidtil gældende retlige grænser for forvaltningens valgfrihed. En af de retsgrundsætninger, som dansk forvaltningsret har overtaget fra den fransk-tyske magtfordrejningslære, går ud på, at kredsen af hensyn eller præmisser, hvorpå en forvaltningsmyndighed lovligt kan bygge en skønsmæssig afgørelse, er underkastet stiltiende kompetencebegrænsninger, svarende til dem, der i øvrigt gælder for vedkommende myndighed. Retsgrundsætningen kaldes det organisatoriske specialitetsprincip eller tendensen til kompartmentalisering. En forvaltningsmyndighed må ved udøvelsen af sin valgfrihed ikke varetage formål, som en anden forvaltningsmyndighed er sat til at varetage, eller som hører under en anden lov end den, der anvendes i dette tilfælde, *Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret*, 5. udg, 1965.362–64 og 383 ff.

Denne måde at begrænse kredsen af lovlige hensyn på har altid været svær at arbejde med, og inden for miljøværnsområdet er der en tydelig tendens til at opgive begrænsningen. Tendensen kom første gang klart til udtryk i Naturfredningskommissionen af 1961, bet 461/1967 .78. I betænkningen udtaler kommissionen, at der allerede i henhold til gældende ret i et vist omfang kan tages landskabelige og rekreative hensyn ved beslutninger vedrørende stedplanlægningen, og den henstiller, at der skabes utvivlsom hjemmel til, at der ved al bebyggelsesregulering »blandt de øvrige relevante hensyn lægges vægt på det landskabelige og rekreative«. Kommissionens henstilling er blevet fulgt i den reform af stedplanlægningen, som siden har fundet sted. Landskabelige og rekreative formål er således nævnt blandt formålene for – foruden Naturfredningsloven – Zoneloven, Miljøbeskyttelsesloven og Råstofloven. Tendensen er ikke begrænset til landskabelige og rekreative formål. Hensynet til at hindre forurening er med blandt formålene – foruden i Miljøbeskyttelsesloven – i Naturfredningsloven, Lands- og regionplanloven, Kommuneplanloven og Råstofloven. Og hensynet til samfundsøkonomien er med i Zonelovens formålsbestemmelse – »sikre en planmæssig udvikling af bebyggelsen med henblik på en økonomisk hensigtsmæssig investering i bygge- og bymodning« – i Lands- og regionplanloven – »samordne de enkelte dispositioner inden for rammerne af den økonomiske samfundsplanlægning« – i Kommuneplanloven – »areal- og naturressourcerne i kommunen udnyttes ud fra en helhedsvurdering, herunder ud fra en økonomisk . . . synsvinkel« – og i Byggeloven – »fremme foranstaltninger, der kan øge byggeriets produktivitet«.

Denne udvikling stemmer vel med forkærligheden for *comprehensive*

planning, jfr I. B. 3. ovenfor og bd 2 § 1. II. A. Men den betyder naturligvis ikke, at den begrænsning af lovlige hensyn eller præmisser, som er magtfordrejningslærens hovedindhold, ganske mister sin betydning i miljøretten. Udformningen af særbestemmelser i det omfattende regelkompleks kan føre til en særlig snæver fortolkning på dette eller hint område. Hensyn, der alment anses for etisk misliebige, vil naturligvis fortsat være ulovlige. Og der kan være i sig selv legitime hensyn, der ligger så fjernt fra miljøværnsbestræbelserne, at rekursinstanser, domstole eller ombudsmanden vil afskære miljøværnsmyndighederne fra at tage dem i betragtning. Tendensen til kompartmentalisering er formentlig også så indgroet, at prøveinstanser i al fald i en overgangsperiode vil følge en lidt vaklende kurs. Det kan heller ikke afvises, at den traditionelle tendens til kompartmentalisering vil føre til, at de vide formålsbestemmelser fortolkes indskrænkende, se f.eks FO 1975 .448.

2. Skønsmæssige enkeltafgørelser og planer, generelle tjenestebefalinger, vejledninger eller praksis.

Skønsmæssige enkeltafgørelser i form af løbende tilladelser og undtagelser spiller en stor rolle i miljøretten, se ovenfor afsnit II. A. 3. Sådanne afgørelser træffes ofte på et normativt grundlag, som i større eller mindre grad begrænser den individuelle afvejelse af hensyn, som mange er tilbøjelig til at forbinde med ordet »skøn«. Grundlaget kan være en generel tjenestebefaling, f.eks Zoneloven § 9, stk 3, en vejledning, f.eks Miljøbeskyttelseslovens § 8, eller vedkommende myndigheds egen praksis. I miljøretten er det vigtigste normative grundlag for skønsmæssige enkeltafgørelser imidlertid planer, som er uforbindende for borgeren, men bindende for vedkommende myndighed, sædvanligvis en kommune, se især Regionplanlovens § 15 og Kommuneplanlovens § 13, jfr ovenfor afsnit III. C. 2.

De mange skønsmæssige enkeltafgørelser og disses afhængighed af et bagved liggende normativt grundlag rejser nogle traditionelle juridiske problemer. Jeg har ikke for nærværende det grundlag, der skal til for at belyse problemerne til bunds. Det følgende er derfor nogle problemstillinger med beskedne tilløb til svar.

a. Med forbillede i fransk og tysk forvaltningsret opstillede *Poul Andersen*.³⁵⁷ ff en grundsætning om, at forvaltningen ikke må sætte sit *skøn under en regel*. Grundsætningen har tilsyneladende været afgørende for udfaldet af en række prøvelsesafgørelser, men synes ignoreret i en

række andre. Grundsætningen er derfor her i landet – som i nyere tysk og fransk ret – nu omtvistet, jfr *Jørgen Mathiasen: Juristen* 1975.505–06 med henvisninger. Det hindrer naturligvis ikke, at man kan spørge, om en skønsmæssig afgørelse inden for miljøretten kan tænkes at blive ugyldig som følge af, at den kompetente myndighed har truffet afgørelsen i henhold til bagved liggende normer som dem, der er nævnt ovenfor.

Hvor der, som i Zonelovens § 9, stk 3, er hjemmel til at give tjenestebefalinger om skønnets udøvelse, er der ingen principiel tvivl. Naturligvis kan man ikke få en afgørelse annulleret, blot under henvisning til, at zonelovsmyndigheden har fulgt miljøministeriets nærmere forskrifter for administrationen af Zonelovens §§ 6–8 i stedet for individuelt at skønne i det enkelte tilfælde. Noget andet er så, at de forskrifter, som faktisk er udstedt, især cirk nr 87 af 25/4 1973, langt fra udtømmer skønnet. Cirkulærets indhold er snarere retningslinier for den vægt, hvormed forskellige momenter skal indgå i skønnet, end et diktat om resultatet. Bindingerne er dog vekslende, se bd 2 § 3. III.

Man kan heller ikke få en skønsmæssig afgørelse annulleret alene, fordi den i overensstemmelse med Regionplanlovens § 15 og Kommuneplanlovens § 13 er truffet for at realisere en plan, jfr bd 2 § 2. III. D. En indvending, der skal gøre sig håb om succes, må bygges på andre betragtninger, f.eks. at man ved anvendelse af planerne og de to nævnte paragraffer må holde sig inden for vedkommende Planlægningslovs formålsbestemmelse, eller at uetiske hensyn i lige netop dette tilfælde har været afgørende, eller at de nævnte bestemmelser i Planlægningslovene ikke har til formål at gennembyrde en bestemt anden lovordning m.v.

Mindre sikre er forholdene, når der er truffet afgørelse på grundlag af en vejledning. En sådan situation kan forekomme, hvis en kommunalbestyrelse træffer afgørelse efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5, og det gøres gældende, at kommunalbestyrelsen enten ved selve afgørelsen om Ja eller Nej, eller – hvad der er mere praktisk – ved fastsættelsen af vilkårene ikke har skønnet, men simpelt hen har fulgt vejledningen. Praksis viser, at vejledninger faktisk følges, og at fravigelse kun sker, hvis der i den konkrete sag foreligger helt specielle omstændigheder, se bd 3 § 7. III. A. 1. a. 6°. c°. På denne baggrund forekommer det usandsynligt, at en afgørelse vil blive annulleret blot på grundlag af en indsigelse om, at skønnet ikke er udøvet. Her skal mere til. Det praktisk vigtige spørgsmål bliver formentligt, hvem der i 1.-instansen og i prøvelsesinstansen har pligt til at påpege de »helt specielle omstændigheder« og hvilke følger det skal have, at denne pligt ikke er overholdt.

Hvor den bagved liggende norm er vedkommende myndigheds egen praksis, opstår helt traditionelle problemer om retskildeværdien af administrativ praksis, se *Jørgen Mathiassen*, Juridisk Grundbog bd 3, kap VIII med henvisninger. Miljøretten indtager ingen særstilling; men den giver anledning til at pege på et moment, der komplicerer problemstillingen. Det er karakteristisk for miljøretten – som i øvrigt for mange andre offentligretlige lovgivningsområder –, at lovreglerne ændres hyppigt. En af følgerne heraf er en nær forbindelse mellem folketinget – oftest vedkommende stående folketingsudvalg – og den centraladministrative myndighed, der administrerer eller følger med i administrationen af lovreglerne. Den nære forbindelse kan føre til, at administrativ praksis efterfølgende godkendes af et folketingsudvalg eller forudgående fastlægges i en eller anden form for samarbejde med folketingsudvalget. I sådanne tilfælde blandes spørgsmålet om den administrative praksis' retskildeværdi sammen med det helt grundlæggende og selvfølgelig i legalitetsprincippet, nemlig at forvaltningen skal realisere lovens intentioner. Et karakteristisk eksempel er praksis efter Sommerhusloven. Efter § 1 er erhvervsmæssig udlejning m v af sommerhuse forbudt, medmindre man får en tilladelse af miljøministeren. Om tilladelserne hedder det i § 2: »Ved afgørelsen af, om tilladelse skal meddeles, skal der bl a lægges vægt på hensynet til at bevare naturværdier, turistmæssige hensyn, de erhvervs- og beskæftigelsesmæssige interesser, og trafikale og sanitære hensyn«. Miljøministeriets praksis er imidlertid den, at der – bortset fra overgangstilfælde – normalt ikke gives tilladelse til erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse, hvis ikke udlejningen var påbegyndt, før den oprindelige sommerhuslov trådte i kraft, bd 2 § 3. V. C. Denne praksis er tiltrådt af to folketingsudvalg, og ombudsmanden har i FO 1973.306, da udvalgene har tiltrådt den restriktive administration, ikke villet udtale sig imod denne.

Man kan forsøge at indpasse dette eksempel i den gængse systematik på forskellig måde. Man kan gøre gældende, at der i dette tilfælde slet ikke er tale om administrativ praksis, men om en – om end atypisk – lovgivningstilkendegivelse. Man kan imidlertid også betragte tilfældet som endnu et eksempel på, at skønnet »udfyldes« og for så vidt forsvinder, *Ole Krarup og Jørgen Mathiassen*: Elementær forvaltningsret, 1973.134 ff.

b. Fremstillingen under a. har forudsætningsvis den situation for øje, at der findes nogen, der har interesse i, at det bagved liggende normative grundlag ikke overholdes, og derfor anfægter en afgørelse, der er i

overensstemmelse med normerne. Den modsatte situation kan naturligvis også forekomme. Normerne overholdes ikke. Kan dette forhold begrunde en *indsigelse, der går ud på, at normernes ikke-overholdelse udgør en mangel*, der kan føre til ugyldighed?

Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at give generelt gyldige svar. Men man kan prøve at analysere nogle af de situationer, der kan tænkes at opstå, hvis et normativt grundlag som det, dette afsnit angår, ikke overholdes.

Hvilke følger får det f.eks., at zonelovsmyndigheden ikke respekterer de retningslinier, som miljøministeren i henhold til Zonelovens § 9, stk 3, har givet? Indledningsvis må man slå fast, at de gældende retningslinier er så lidt præcise, at det ofte vil være svært at afgøre, om de er overtrådt. Men i klare tilfælde kan det naturligvis lade sig gøre; og der kan tænkes i fremtidige retningslinier, som er præcise.

Hvis afgørelsen påklages til ministeriet efter § 11, stk 1, kan ministeriet naturligvis ændre afgørelsen, så den bliver i overensstemmelse med retningslinierne. Denne mulighed er praktisk betydningsfuld, fordi afgørelsen kan påklages af både ansøgeren, vedkommende kommunalbestyrelse og fredningsplanudvalgene, så længe disse eksisterer. Det retlige problem sættes imidlertid først på spidsen, når man spørger, om ministeriet har pligt til at ændre en afgørelse, som er i strid med retningslinierne, så den kommer i overensstemmelse med disse. Herved berører man både det almindelige spørgsmål om, hvorvidt en forvaltningsmyndighed kan ændre de regler, den selv har udstedt, *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret, Alm. emner, 5. udg, 1965.396, og spørgsmålet om, hvorvidt praksis er bindende, *Jørgen Mathiassen* i Juridisk Grundbog, 3. udg, 1975, kap VIII. I dette tilfælde kompliceres situationen af, at cirkulærets retningslinier i et vist omfang er udtryk for ønsker om, hvordan Zoneloven skal administreres, fremsat af et stående folketingsudvalg, se bd 2 § 3. III. A. 2. b. Der er dog grund til at tro, at man ikke kan vinde en retssag, hvor den eneste begrundelse for en annulationspåstand er, at ministeriet skulle være pligtig til at ændre en afgørelse, så den blev i overensstemmelse med retningslinierne. Forestillingerne om de centrale forvaltningsmyndigheders adgang til at ændre egne regler og praksis vil formentlig slå igennem.

Man kan dernæst spørge, om ministeriet kan bruge sin beføjelse i henhold til § 9, stk 2, 2. pkt til call-in, fordi retningslinierne ikke overholdes. I bestemmelsen hedder det, at miljøministeren kan beslutte at overtage afgørelsen i en for zonemyndigheden indbragt sag, når sagen skønnes at have mere vidtrækkende betydning. Efter ordene skulle man

tro, at call-in-beføjelsen kun kunne anvendes, indtil der er truffet en afgørelse hos zonelovsmyndigheden. I motiverne tales der imidlertid om, at man vil muliggøre, at navnlig sager af national eller særlig vidtrækkende eller principiel betydning kan finde deres afgørelse på centralt niveau, uden at dette skal være afhængig af klage, se bd 2 § 3. III. E. 1. b. Det er derfor ikke udelukket, at ministeriet er beføjet til i den forudsatte situation at benytte § 9, stk 2, 2. pkt. Heraf kan man imidlertid ikke slutte, at en borger f eks ved dom kan få fastslået en pligt for ministeriet til call-in og til ændring i overensstemmelse med retningslinierne. Det er ikke sandsynligt.

Endelig kan man spørge, om en borger kan gå direkte til domstolene med en påstand om, at en zonelovsafgørelse er ugyldig, fordi de lokale zonelovsmyndigheder ikke har overholdt retningslinierne. Der ville være gode grunde for domstolene til i netop en sådan sag at kræve, at den administrative rekurs skal være udtømt, jfr *Ole Krarup og Jørgen Mathiassen*: Elementær forvaltningsret, 1973.151–52. Men hvis domstolene tager sagen op til realitetsbehandling, er udfaldet tvivlsomt. Hvis det er rigtigt, at ministeriet ikke kan dømmes til i den administrative rekurs at ændre en afgørelse, så den er i overensstemmelse med retningslinierne, se ovenfor, burde domstolen heller ikke annullere, blot fordi en afgørelse er i strid med ministeriets retningslinier. Men det er ikke usandsynligt, at domstolen vil lade sig bestemme af overvejelser om cirkulærets retskildeværdi.

Hvis en kommunalbestyrelse har truffet en afgørelse, der modvirker en kommuneplans gennemførelse og altså handler i strid med Kommuneplanlovens § 13, opstår komplicerede problemer.

Man kan først spørge, om der i den anledning kan klages efter lovens § 48, hvorefter afgørelser vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov, kan påklages til ministeren, for så vidt angår retlige spørgsmål. Klageadgangen kan tænkes afskåret af to grunde. Hvis den beføjelse, som kommunalbestyrelsen har undladt at bruge eller brugt imod kommuneplanen ikke er en beføjelse hjemlet i Kommuneplanloven, men i anden lovgivning, er der så tale om en »afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af denne lov«? Kun sådanne afgørelser kan nemlig påklages efter § 48. Svaret er tvivlsomt, men et Ja er nok det rigtige, se dog bd 2, § 2. V. H. 1°. a. Dernæst: er spørgsmålet om følgerne af ikke at overholde § 13 et »retligt spørgsmål«? Her må svaret helt utvivlsomt være Ja.

Går man ud fra, at sagen kan indbringes for ministeriet, opstår lignende spørgsmål som dem, der er omtalt ovenfor vedrørende ikke-over-

holdelse af zonedovscirkulæret. Men besvarelsen kompliceres af det forhold, at ministeriet ikke har en almindelig beføjelse til at fravige eller ændre en kommuneplan. Beføjelsen hertil tilkommer kommunalbestyrelsen hhv amtsrådet, såfremt en ændring er nødvendig for at bringe planen i overensstemmelse med en senere godkendt regionplan eller senere udstedte landsplandirektiver, Kommuneplanloven § 14, stk 2. Resultatet må derfor være, at ministeren skal underkende en påklaget afgørelse, som er i strid med Kommuneplanlovens § 13. Uden meget indgående kendskab til bebyggelseslovgivningens labyrinter er det svært at overskue den praktiske konsekvens af dette resultat. Der er dog grund til at tro, at afgørelser i strid med § 13 ofte tillige vil kunne betragtes som dispensationer efter § 47. Er det tilfældet, må § 47 rimeligvis gå forud for pligten til at realisere kommuneplanen efter § 13.

Call-in-beføjelsen i Kommuneplanlovens § 10 kan derimod ikke anvendes til at gennemtvinge kommunalbestyrelsens overholdelse af § 13. § 10 er en fravigelse fra de sædvanlige regler om tilvejebringelse af kommuneplaner, jfr *Bendt Andersen: Kommuneplanloven, 1977.74–75*, og kan ikke bruges, efter at en kommuneplan er trådt i kraft.

Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt domstolene, forudsat at søgsmålskompetencen er i orden, kan tænkes at erklære en afgørelse, som ikke respekterer Kommuneplanlovens § 13, for ugyldig. Hvis ellers de sædvanlige ugyldighedsbetingelser – væsentlighed, bebyrdende/begunstigende, lang tid o s v – er opfyldt, må svaret være Ja. Kommunen har efter § 13 pligt til at søge kommuneplanen realiseret. Der er intet, der tyder på, at denne pligt ikke kan gøres gældende på sædvanlig maner. Men her gælder det samme som ved administrativ rekurs. Hvis der foreligger sammenstød mellem § 13 og dispensationsbeføjelserne efter § 47, må disse sidste formentlig gå forud.

Som et sidste eksempel kan man spørge, om det forhold, at en kommunalbestyrelses afgørelse efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5 er i strid med vejledninger, udstedt i henhold til lovens § 8, kan medføre afgørelsens ugyldighed. Går man ud fra, at vejledningerne netop kun er vejledninger, er en indsigelse om, at de i den konkrete situation er fraveget, klart ikke tilstrækkelig. Det samme bliver i realiteten resultatet, hvis man går ud fra, at vejledningerne medfører en begrænset binding af kommunerne, således at disse som hovedregel må lægge vejledningerne til grund og kun fravige dem, hvor der foreligger særlige grunde dertil, se bd 3, § 7. III. A. 1. a. 6°. c°. Forudsætningen for at få en afgørelse tilsidesat må blive, at man kan påvise, at der ikke foreligger særlige grunde til at fravige vejledningen.

Disse betragtninger har særlig domstolsprøvelsen for øje. I den administrative rekurs er forholdene endnu klarere. Miljøministeriet er givetvis ikke bundet af sine egne vejledninger. Og Miljøankenævnet har i praksis vist, at det selv tager stilling til, om der er grund til at fravige eller fastholde vejledningerne, se bd 3, § 7. III. A. 1. a. 6°. c°.

C. ADMINISTRATIV REKURS

Det traditionelle udgangspunkt i dansk forvaltning er, at forvaltningsakter kan påklages i den administrative rekurs til et højere forvaltningsorgan, i sidste instans til vedkommende minister. Dette gælder helt utvivlsomt som ulovbestemt hovedregel i den hierarkisk opbyggede statsforvaltning. Hvad der gælder som ulovbestemt hovedregel i kommunalforvaltningen er mere tvivlsomt. På grund af et stort antal lovregler og en vis sædvane på store dele af kommunalrettens område, har afgørelser, truffet af kommunale instanser, i meget vidt omfang kunnet påklages i den administrative rekurs til centrale statsmyndigheder.

Reglen om, at forvaltningsafgørelser kan påklages i den administrative rekurs i sidste instans til ministeren, har altid kun været en hovedregel. Lovgivningen har altid indeholdt talrige afvigelser fra hovedreglen. Afvigelserne har især bestået i, at rekursen standsede på et lavere niveau i hierarkiet end ministeren og i, at særlige ankenævn overtog ministerens rolle som øverste rekursinstans.

Indtil de senere år har disse afvigelser imidlertid klart haft karakter af undtagelser. Hovedreglen om adgang til at klage til centraladministrationen, i sidste instans ministeren, har trods alt domineret. Nu synes den administrative rekurs imidlertid at være i støbeskeen.

Det skyldes nok især tre bevæggrunde.

Vi er i Danmark inde i en omfattende decentralisering og kommunalisering af forvaltningen. Man ønsker afgørelserne truffet så nær beghenhederne som muligt og af kommunale instanser, hvor de folkevalgte har mulighed for en helt anderledes intens indflydelse end i statsadministrationen. Under disse omstændigheder er det nærliggende at søge at begrænse adgangen til at klage til centraladministrationen. Udstrakt udnyttelse af klagemuligheden kan ikke undgå at svække de lokale myndigheders magt og prestige.

Den vide adgang til at klage til centraladministrationen har været medvirkende til, at nogle af departementerne har haft et meget stort antal klagesager. Den herskende opfattelse af de ministerielle departe-

menters rette rolle går imidlertid for tiden ud på, at enkeltsagsbehandling i departementerne – herunder også behandling af klagesager – bør begrænses mest muligt for at give plads for rådgivning af ministeren samt planlægning og styring af forvaltningen. Styringen bør tilmed ikke ske ved enkeltsager, men med generelle styringsmidler, se f.eks. Bet 629/1971 og 743/1975. I det omfang denne opfattelse af departementernes rolle lægges til grund, må man afskære klage til centraladministrationen overhovedet, eller man må enten lade klagen til centraladministrationen standse på direktoratsplan eller erstatte ministeren med et ankenævn.

Den administrative rekurs er en af de traditionelle retssikkerhedsgarantier. Bedømt ud fra synspunktet: beskyttelse af den enkelte over for forvaltningen, har den traditionelle administrative rekurs imidlertid en åbenbar skavank. Den sker til en politisk minister og til et departement, der anvender sædvanlig bureaukratisk sagbehandling. Et mere eller mindre judicialiseret ankenævn må ud fra netop dette synspunkt være at foretrække. Ankenævn har tilmed den fordel, at de befolkningskredse, som er særlig ramt af eller særlig interesseret i netop denne reguleringsordning, kan repræsenteres blandt nævnsmedlemmerne. Herved opnås ofte en mere adækvat repræsentation end den, der sker via vedkommende minister.

Miljøretten er velegnet til at illustrere nogle karakteristiske udslag af disse bevæggrunde.

Miljøretten indeholder således det hidtil klareste eksempel på, at administrativ rekurs afskæres af hensyn til det kommunale selvstyre, altså til den lokale politiske indflydelse. Efter den ordning, som var gældende før Kommuneplanloven, skulle de planer, der nu er erstattet af lokalplaner, godkendes af centraladministrationen, der fik forelagt de indsigelser imod planen, der ikke var imødekommet af kommunalbestyrelsen, og alle afgørelser truffet i henhold til planerne kunne påklages, i de fleste tilfælde til centraladministrationen, i visse tilfælde til amtsrådet. Både ved stillingtagen til godkendelse af planerne og ved prøvelse i den administrative rekurs var prøvelsesinstansens kompetence retligt ubegrænset.

Efter Kommuneplanloven skal lokalplaner ikke godkendes. Amtsrådet skal påse, at planen er i overensstemmelse med overordnede planer, og centraladministrationen har i undtagelsestilfælde call-in-beføjelse efter §§ 28–29, jfr. ovenfor III. C. 2. Men inden for disse ganske vide grænser kan det lokale politiske selvstyre selv fastlægge indholdet af lokalplaner. Og efter Kommuneplanlovens § 48, stk. 1, kan en kommu-

nalbestyrelsens afgørelse vedrørende forhold, der er omfattet af Kommuneplanloven med nogle få undtagelser, som er nævnt i § 48, stk 2, kun påklages til miljøministeren for så vidt angår retlige spørgsmål. Folketingsudvalgets begrundelse for denne retstilstand (FT 1974/75, 2. samling B 646–47) fortjener at citeres, se i øvrigt bd 2 § 2. V. H. 1°.

»Flertallet kan således tiltræde, at skønsmæssige beslutninger unddrages muligheden for en efterprøvelse, for så vidt angår beslutningens materielle indhold. Det gælder ikke alene de enkelte bestemmelser i lokalplanerne, men også andre skønsmæssige beslutninger, som loven hjemler, idet sådanne beslutninger ligesom indholdet af en lokalplan fortrinsvis er af »politisk« karakter. Uden denne begrænsning i forhold til den nugældende ubegrænsede klageadgang ville den tilsigtede decentralisering ikke kunne opnås, og reduktionen af miljøministeriets personaleforbrug ved administrationen af lovgivningen om den kommunale byplanlægning kunne heller ikke gennemføres.

Flertallet lægger imidlertid vægt på, at alle retlige spørgsmål kan indbringes for miljøministeren til efterprøvelse. Dette er nødvendigt af hensyn til borgernes retsbeskyttelse og for, at der kan opnås en ensartet retstilstand i landet. Flertallet finder det overflødigt at bibeholde den hidtidige ordning, hvorefter også amtsrådene i vid udstrækning er klagemyndighed, og kan tilslutte sig, at alene miljøministeren bliver administrativ klagemyndighed.

Under gennemgangen af lovforslagets enkelte bestemmelser har flertallet haft opmærksomheden henvendt på, i hvilket omfang der vil være mulighed for påklage af kommunalbestyrelsens beslutning eller administration i øvrigt, fordi spørgsmålet vedrører forståelsen af loven eller på anden måde er af retlig karakter. Flertallet finder anledning til at fremhæve nogle eksempler. Når der i § 16, stk 3, anvendes ordet »større« ved afgrænsningen af kommunernes lokalplanpligt og i § 16, stk 4, ordet »snarest« som et led i kommunens forpligtelse over for den private borger til at udarbejde et forslag til en påkrævet lokalplan, er kommunalbestyrelsens forståelse af de citerede ord ikke udtryk for et skøn, som ikke kan påklages. Der er derimod tale om en – stiltiende eller udtrykkelig – beslutning, som indebærer en fortolkning af loven, og som derfor kan efterprøves af ministeren. Tilsvarende vil gælde forståelsen af eksempelvis ordene »mere omfattende ændringer« i ændringsforslag nr 14 [til § 14] og af § 27, stk 2, 2. pkt, om fornyet offentliggørelse af ændrede lokalplanforslag, jfr også ministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål 20. Det vil tillige kunne efterprøves, om en lokalplanbestemmelse har fornøden hjemmel i § 18 (men ikke, om bestemmelsen er hensigtsmæssig), og om en kommuneplan har det indhold som § 3 kræver (men ikke, om indholdet er hensigtsmæssigt). Ligeledes vil spørgsmålet om, hvorvidt lovens procedureregler under planlægningen udførelse er overholdt, kunne indbringes til efterprøvelse.

Ved sin tilslutning til lovforslagets bestemmelser om klage har flertallet forudsat denne forståelse af udtrykket »retlige spørgsmål« i § 48, stk 1.«

En beslægtet, men mindre konsekvent ordning findes i Byggelovens § 23. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan med en enkelt undtagelse påklages til amtsrådet – i Københavns og Frederiksberg

kommuner ministeren – »hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne fastsat bestemmelse«. Påklage kan endvidere tillades, hvis afgørelsen efter klagemyndighedens vurdering har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren. Hvor amtsrådet er klageinstansen, kan dets afgørelse påklages til ministeren, hvis afgørelsen omfatter spørgsmål om forståelse af loven eller af en i medfør af denne fastsat bestemmelse. Amtsrådets afgørelse af, om afgørelsen har almindelig interesse eller videregående betydelige følger for klageren, kan derimod ikke påklages.

Miljøbeskyttelseslovens klageordning er udtryk for både ønsket om at friholde ministeren og departementet for klagesager og til at erstatte ministeren som øverste klageinstans med et ankenævn, der er uafhængig af ministeren, og blandt hvis medlemmer findes personer fra andre kredse end embedsmænd og politikere. Ordningen viser imidlertid tillige, at man af hensyn til rekursens betydning for forvaltningens styrelse fastholder rudimenter af den nedarvede ordning.

Miljøbeskyttelseslovens klageordning er i sine detaljer kompliceret, herom henvises til bd 3 § 7. V. Hovedtræk er disse: Den normale 1.-instans er en kommunalbestyrelse. Dennes afgørelse kan som alt overvejende hovedregel påklages til Miljøstyrelsen, der er et direktorat med en embedsmand som chef. De vigtigste af de beslutninger, Miljøstyrelsen træffer som 2.-instans, kan indbringes for Miljøankenævnet. Det drejer sig især om løbende tilladelser til anlæg og udvidelse af særlig forurenende virksomheder efter Miljøbeskyttelseslovens kap 5 og om tilladelser til spildevandsudledning, hvor disse vedrører en kommunes eller en erhvervsvirksomheds spildevandsanlæg. Ministeren og dermed departementet kommer kun undtagelsesvis ind som anden instans. Undtagelserne omfatter de sjældne tilfælde, hvor det måtte blive bestemt, at Miljøstyrelsen træffer afgørelser i første instans, samt to slags principielle sager. Den ene omfatter afgørelser truffet af Miljøstyrelsen som klageinstans, som ikke kan indbringes for Miljøankenævnet. I sådanne tilfælde kan ministeren tillade, at afgørelsen påklages til ham, såfremt den er af principiel karakter eller er af større betydning for miljøbeskyttelsen, § 70, stk 2. Den anden gruppe er omtalt i § 70, stk 3, der giver ministeren beføjelse til på eget initiativ at tage en af en kommunal instans truffet afgørelse op til nærmere undersøgelse og afgørelse, ligesom han kan bestemme, at en afgørelse, som skulle have været truffet af Miljøstyrelsen som klageinstans, træffes af ham. Ved disse to sidste undtagelsesbestemmelser har man åbenbart søgt på den ene side at beskytte departementet mod et stort antal klagesager og på den anden

side at give mulighed for, at tilstrækkeligt væsentlige eller kontroversielle sager kan behandles af ministeren.

Miljøankenævnet er efter § 75, stk 2, udtrykkeligt gjort uafhængig af instrukser – herunder naturligvis fra ministeren – om den enkelte sags behandling og afgørelse. Det består af en juridisk formand og i den enkelte sag 2 eller 4 beskikkede medlemmer. Disse udvælges af formanden med lige mange fra 2 lister, den ene opstillet af ministeren efter indstilling fra industrirådet og landbrugsorganisationerne, og den anden efter indstilling fra Miljøstyrelsen, bd 3 § 7. II. B.

Der findes også i miljøretten eksempler, der kan illustrere, hvorledes man søger at aflaste ministeren og departementet for klagesager uden i øvrigt at ændre på den sædvanlige rekursordning ved indførelse af ankenævn. Kommuneplanlovens § 52 og Naturfredningslovens § 65 a indeholder således en ligelydende bestemmelse om, at ministeren kan delegere sine beføjelser til en styrelse – henholdsvis Planstyrelsen og Fredningsstyrelsen – og i forbindelse med delegationen kan bestemme, at den sædvanlige rekurs fra styrelsen til departementet afskæres. Endnu er denne beføjelse til at afskære rekursen til ministeren kun udnyttet med forsigtighed, bkg nr 28 af 21/1 1977 § 15 og bkg nr 542 af 27/10 1975 § 19.

Miljøretten kan ikke blot levere eksempler, der viser noget om tendenserne i udviklingen inden for administrativ rekurs. Den kan tillige illustrere de forskelligheder og den ofte forvirrende uensartethed, der præger hele rekursområdet. Foruden de eksempler, som er nævnt ovenfor, findes der inden for miljøretten eksempler på fritstående klageinstanser, hvis normale første instanser er nævn. Det gælder således Bोलigtilsynsrådet, bd 2 § 6. II. B og Overfredningsnævnet, bd 3 § 8. VII. A. 1., tilfælde hvor amtsrådet er bevaret som klageinstans, Byggelovens § 23 og Vejlovens § 4, stk 2, og tilfælde, hvor man har opretholdt den helt traditionelle rekurs fra en lokalinstans til et direktorat og derfra til ministeren, f eks klageordningen efter Zoneloven, se bd 2 § 3. III. E. 2.

D. BESKYTTELSE MOD INDGREB I »VELERHVERVEDE RETTIGHEDER«

1. Indledning

Den mest effektive beskyttelse af individer og virksomheder i den private sektor er naturligvis opstillingen af materielle skranker for, hvilke indgreb der overhovedet kan foretages. Dette afsnit indeholder en over-

sigt over retlige eller alment accepterede retspolitiske skranker for, hvilke miljøforanstaltninger der overhovedet kan gennemføres over for den private sektor.

De vigtigste skranker er dem, der forbindes med kravet om respekt for »velerhvervede rettigheder«. Dette er et gammelmødt udtryk, der er kommet i miskredit og tilmed ikke har noget præcist indhold. Men udtrykket er alligevel illustrerende. Det, der skal forsvares mod indgreb, er allerede skabte økonomiske bastioner.

Traditionelt udformes forsvaret i to retsgrundsætninger eller retspolitiske udsagn, der – formuleret med særligt henblik på miljøværn – kan gengives således:

– Det offentlige må ikke lade nye og strengere miljøværnsforanstaltninger få virkning for virksomhed, der allerede er i gang. Nye og strengere krav må kun stilles til fremtidig virksomhed.

– Når samfundsmæssige hensyn undtagelsesvis fører til, at miljøværnsforanstaltninger gør indhug i allerede skabte økonomiske bastioner, skal der betales erstatning for det tab, der herved forvoldes.

Spørgsmålene om »tilbagevirkende kraft« og om erstatning for »ejendomsrettens regulering« hører – som bekendt – til den offentlige rets besværligste. Det gælder hvad enten de ses under en retsdogmatisk eller en retspolitisk synsvinkel. Trods adskillige generationers juridiske litteratur om spørgsmålene findes der ingen svar, der er fuldt acceptabelt.

For at holde oversigten inden for overkommelige rammer og tillige for at knytte fremstillingen så nær som mulig til nogenlunde let kendelige faktisk forekommende tilfælde, koncentrerer det følgende om to situationer: Miljøretlige foranstaltninger hindrer fordelagtig ændring i igangværende virksomhed (2). Miljøretlige foranstaltninger kræver ændring i igangværende virksomhed (3). Disse situationer er valgt, fordi de har særlig betydning for de to mest ekspanderende dele af miljøværnet, henholdsvis stedplanlægning og forurening.

Det er en selvfølge, at grænserne omkring disse to situationer ikke er skarpe, og at der intet er vundet ved at søge at henhøre alle praktisk forekommende tilfælde til en af situationerne. Regler, der pålægger uændret videreførelse af virksomheden, f.eks. forbud mod at lade dyrkbar landbrugsjord ligge hen eller mod at lade bygninger forfalde eller påbud om at fjerne følgerne af en tidligere virksomheds forurening, f.eks. opgravning af tromler med kemisk affald fra grunden til en virksomhed, der nu ikke udøver kemisk produktion, jfr *Bernhard Gomard* i U 1978.53, falder ikke klart inden for nogen af de valgte situationer.

Der er fremstillingsmæssige fordele ved at skildre problemerne så abstrakt som muligt, således at flest mulig forekommende tilfælde kan henføres til fremstillingen. Men der er også fordele ved at holde sin fremstilling nogenlunde nært til noget konkret. Her er lagt vægt på det sidstnævnte sæt af fordele.

Spørgsmålet om »velerhvervede rettigheder« er – også – et forfatningsretligt problem. Det forfatningsretlige aspekt kunne naturligvis trækkes ind i hver af de to situationer. Fremstillingsmæssigt er det imidlertid mere hensigtsmæssigt at isolere forsøget på at belyse betydningen af Grl § 73 i et særligt afsnit (4). Resultatet er herefter blevet, at fremstillingen af de erstatningsretlige problemer i afsnit 2 og 3 koncentrerer om lovgivningens positive regler. Eventuel erstatning efter almindelige retsgrundsætninger skildres sammen med det forfatningsretlige spørgsmål i afsnit 4.

2. Situation 1. Miljøretlige foranstaltninger

hindrer fordelagtige ændringer i igangværende virksomhed

a. Om situationen

Situationen forekommer især i den del af miljøretten, der angår landets anvendelse til bebyggelse. Den kan ligefrem siges at være en uundgåelig følge af ikke at overlade til markedsmekanismen alene at bestemme, hvor og hvad der skal bygges. Men situationen er også velkendt inden for andre dele af miljøretten.

Afskæringen af fordelagtige fremtidige ændringer kan være mere eller mindre absolut.

Det praktisk vigtigste tilfælde forekommer, hvor den miljøretlige regulering hindrer, at et ubebygget areal bebygges enten med enhver art bebyggelse eller dog med bymæssig eller anden tæt bebyggelse. Når dette tilfælde er så betydningsfuldt, skyldes det to forhold. For det første er netop denne form for afskæring af fremtidig gevinst meget almindelig. Den vigtigste reguleringsordning er Zoneloven, se bd 2 § 3. Følgen af, at et areal efter Zoneloven er henført til landzone, er jo netop, at fremtidig tæt bebyggelse afskæres. Men der findes også andre regler, der helt eller delvis udelukker arealers overgang til bebyggelse. Det gælder f.eks. fredskovpligten, bd 3 § 9. II., klitfredning, bd 3 § 9. III. Naturfredningslovens og Vejlovens byggelinier, bd 3 § 8. III. og bd 4 § 17. II. B., fredningskendelser, der forbyder bebyggelse, bd 3 § 8. II. m.v. For det andet kan den gevinst, ejeren går glip af, være meget betydelig. Prisforskellen mellem f.eks. landbrugsjord og jord, der kan by-

mæssig bebygges, er – selv når man tager byggemodningsudgifterne i betragtning – stor.

Beslægtede tilfælde findes på andre områder af miljøretten. Nægtet tilladelse efter Råstofloven, bd 3 § 11. I., eller Miljøbeskyttelseslovens kap 5, bd 3 § 7. III. A., har sammenlignelige følger for den, der ønsker at ændre brugen af sin ejendom. Det samme gælder bygningsfredning og anden regulering, der hindrer ændring af eksisterende bebyggelse, bd 3 § 13.

I de hidtil nævnte tilfælde er indgrebet – afskæringen af fremtidig fordel – meget føleligt i den forstand, at en fordelagtig ændring afskæres helt eller i det væsentlige. Endnu talrigere er tilfælde, hvor fremtidige ændringer ikke hindres, men gøres mindre fordelagtige end de ville have været, hvis reguleringen ikke var blevet indført. Nye byggeretlige kvalitetskrav gør fremtidig bebyggelse dyrere; stedplanlægningen hindrer den efter markedsforholdene mest fordelagtige udnyttelse, f.eks. ved at udlægge et areal til industri, hvor salg af byggegrunde til beboelse ville have givet større udbytte; Kommuneplanlovens ophævelse af byggevedtægternes og Københavns Byggelovs områdeinddelinger fører til en begrænsning i grundejerens muligheder for, når han vil nybygge, at bevare en høj udnyttelse af sin grund, se bd 2 § 2. V. A.; nye anordninger, udstedt i henhold til Miljøbeskyttelsesloven, eller vilkår knyttet til tilladelser, gør fremtidig virksomhed mindre rentabel, end den ville have været under de hidtil gældende forhold; til tilladelser til fremtidig udnyttelse af råstoffet knyttes vilkår om efterfølgende retablering, som – sammenlignet med forholdene tidligere – belaster driften af grusgraven, o s v.

Der er naturligvis ingen skarp grænse mellem disse tilfælde og de mere absolutte. Fælles er, at ejeren ikke begrænses i sin nuværende råden. Hvis han derimod ønsker at ændre denne, sætter den miljøretlige regulering grænser for hans valgfrihed. Forskellen mellem de to grupper af tilfælde beror udelukkende på intensiteten i begrænsningen. I de førstnævnte afskæres den fordelagtige ændring helt eller i vidt omfang. I de sidste gøres ændringen blot mindre fordelagtig, end den er nu.

b. »Tilbagevirkende kraft«

Der findes ikke i dansk ret nogen almindeligt accepteret retspolitisk grundsætning, som kan anføres mod, at miljøretlige foranstaltninger hindrer fordelagtige ændringer i igangværende virksomhed. Når der kun gribes ind, hvor den private selv vælger for fremtiden at ændre sin brug, er der netop ikke tale om »tilbagevirkende kraft«.

c. Erstatning

Derimod er det et gammelt stridsspørgsmål, om det offentlige skal betale erstatning i den her behandlede situation.

1°. Tabet

Forudsætningen for at yde erstatning er, at de miljøretlige foranstaltninger, som hindrer fordelagtige ændringer i bestående virksomhed, overhovedet medfører et tab, der lader sig opføre i penge på et bestemt tidspunkt. Denne forudsætning vil være opfyldt, såfremt den faste ejendom – eller sjældnere et andet formuegode – hvis fremtidige ændrede udnyttelse hindres, på det tidspunkt hvor tabet gøres op, har en mer-værdi, der er bestemt af udsigten til netop den ændring i virksomheden, som hindres.

Sådanne tab vil langt fra altid foreligge. Det kan være, at den gevinst, der måtte være forbundet med en fremtidig ændring i virksomheden, er så fjern og usikker, at ingen fornuftig køber vil betale for den. Det kan også være, at årsagsforbindelsen mellem den miljøretlige foranstaltning og en eventuel fremtidig mindre gevinst er så usikker, at man ikke kan gøre et tab op ved på sædvanlig måde at forestille sig, hvordan forholdene ville være uden den bestemte regulering, hvis økonomiske virkninger undersøges, jfr *A. Vinding Kruse: Erstatningsretten*, 3 udg, 1976 § 23 og *Stig Jørgensen: Erstatningsret*, 2. udg, 1973, kap 14. Reguleringen kan have en så almindelig karakter, at de krav, den stiller, ikke er væsentlig forskellige fra dem, der ville følge allerede af efterspørgslen.

Men tab som de beskrevne kan meget vel forekomme, og de kan tilmed være ganske store.

2°. Erstatning for mistet byggechance

I de sidste årtier har sådanne tab især manifesteret sig som mistet byggechance. Et sådant tab kan man tale om, hvor der på et bestemt sted fandtes tilstrækkelig efterspørgsel efter jord til en bebyggelse, som bortset fra den miljøretlige regulering, hvis erstatningsretlige følger diskuteres, ville have været lovlig.

Byggechancen er således betegnelsen for det forhold, at der foreligger en faktisk efterspørgsel, og at byggeriet var muligt efter andre regler, særligt reglerne om sundhed, brandfare, konstruktion m v. Et tab, der lader sig opføre på et givet tidspunkt, foreligger kun, såfremt byggechancen har en sådan størrelse, at den giver vedkommende ejendom

en merværdi ud over den værdi, som er betinget af jordens dyrkning eller af dens anvendelse som lystgård, som jagtområde eller på anden måde, der ikke forhindres ved reguleringen.

Miljølovgivningen har indtil de seneste år indeholdt meget forskelligartede regler om, hvornår og i hvilket omfang der skulle betales erstatning for mistet byggechance. Variationerne angik både spørgsmålet om, hvorvidt der overhovedet skulle betales erstatning, og spørgsmålet om på hvilket tidspunkt, tabet skulle gøres op, og om erstatningen skulle være definitiv eller kun dække tabet for en vis periode, og om erstatningen skulle være fuldstændig eller kun dække en del af tabet.

Oversigter over større eller mindre dele af erstatningsreglerne vedrørende bebyggelsesregulering findes i: Beretning vedrørende planlægningslovgivningen afgivet af det af boligministeriet den 29/10 1963 nedsatte udvalg. 1965.54-60, Bet 461/67 om naturfredning, kap V, *J. Garde*: Erstatningsfrie reguleringer vedrørende fast ejendom. Forhandlingerne ved Det 25. nordiske juristmøde og *Bent Christensen* TfR 1970.113 ff og i FER 2. udg.85 ff og 3. udg.89 ff.

Miljølovgivningens regler er nu meget forenklet.

Hovedreglen er, at der ikke betales erstatning for mistet byggechance. Det gælder, hvad enten afskæringen af fremtidig bebyggelse er så intens, at al tæt bebyggelse udelukkes, eller mindre intens, så der kun sker en begrænsning i den fremtidige bebyggelse, se bd 2 § 2. V. C. 4 om manglende erstatningspligt ved lokalplaner og byplaner.

Fra hovedreglen gælder nogle undtagelser.

Den vigtigste er Zonelovens § 12. Stk 1 har følgende ordlyd: »Hvis ejeren af en ejendom i landzone som følge af [lovens] rådighedsbegrænsninger afskæres fra en økonomisk rimelig og forsvarlig udnyttelse af ejendommen, der svarer til den faktiske udnyttelse af de omliggende ejendomme, og som han efter de hidtil gældende regler har haft rimelig grund til at påregne, ydes der erstatning af statskassen for det deraf følgende tab.« I stk 2 hedder det: »Erstatningsfastsættelsen sker under hensyn til forholdene på tidspunktet for fremsættelsen af forslag til denne lov.«

Karakteristisk for Zonelovens erstatningsordning er for det første, at der sker en éngangsopgørelse af tabet for mistet byggechance for hele landet og på ét bestemt tidspunkt, nemlig ved lovforslagets fremsættelse den 13. november 1968. Herved begrænses erstatningspligten meget væsentligt. Da loven omfatter hele landet, havde et meget stort antal ejendomme, der kom i landzone, ikke på opgørelsesdagen nogen byggechance eller i hvert fald ikke en byggechance, der havde givet sig ud-

tryk i handelsværdien. Og senere opstået byggechance, herunder byggechance opstået mellem den 13. november 1968 og tidspunktet fra erstatningssagens behandling, erstattes ikke efter § 12, se dog nedenfor om Zonelovens § 2 b.

For det andet ydes der ikke erstatning for enhver mistet byggechance. Med forbillende i bestemmelsen i den dagældende Vejbestyrelseslovs § 46, jfr Vejlovens § 38, begrænses erstatningen til at angå tab ud over det sædvanlige. Der kræves ikke blot en byggechance, men også at en tilsvarende chance faktisk har været udnyttet på de omliggende ejendomme. Tilmed skal ejeren efter de hidtidige regler have haft rimelig grund til at påregne, at han kunne komme til at bygge. I denne sidste betingelse for at få erstatning ligger i alt fald en delvis videreførelse af de erstatningsfrie reguleringer i henhold til hidtil gældende ret, især Landsbygge洛vens § 20 og § 5.

Om erstatningsopgørelsen efter Zonelovens § 12, der har givet anledning til betydelig fortolkningstvív, administrativt besvær og langsommelighed og tildeling af erstatning i ganske begrænset omfang, henvises til bd 2 § 3. III. F.

Af de øvrige undtagelser fra hovedreglen om, at der ikke betales erstatning for mistet byggechance, er den vigtigste Naturfredningslovens § 21, se bd 3 § 8. II. D. 2. Hvis en fredningskendelse hindrer bebyggelse, betales erstatning for mistet byggechance, selv om tabet er lille, og selv om byggechancen ikke er blevet realiseret i nabolaget. Men naturligvis betales kun erstatning for den byggechance, der er fjernet ved selve fredningen. For arealer i landzone betyder det, at der ikke betales erstatning for den byggechance, der er afskaffet ved Zoneloven og omfattet af erstatningsbestemmelsen i § 12, men nok for en eventuel senere opstået byggechance.

De resterende undtagelser fra hovedreglen er af begrænset praktisk betydning.

Én er direkte knyttet til Zonelovens éngangsupgørelse, Zonelovens § 2 b, jfr § 18 a. Ved den oprindelige grænsedragning mellem landzone, byzone og sommerhusområder kom sine steder for store arealer i byzone. Ved en ændring i Zoneloven i 1975 blev der skabt mulighed for at overføre ejendomme fra byzone til landzone. Hvis det sker på regionplanmyndighedernes initiativ, ydes der erstatning til grundejerne efter princippet i Zonelovens § 12, dog at tidspunktet for tabets opgørelse er kommunens beslutning om hvilke arealer, der skal overføres, se nærmere bd 2 § 3. II. B. 2.

Hvor den miljøretlige foranstaltning, som afskærer byggechancens

realisering, følger ekspropriationsprocessens regler, betales der vist nok altid erstatning for mistet byggechance. Karakteristisk for denne gruppe undtagelser er, at en reguleringsform, der vanligvis anvendes til at erhverve fast ejendom til offentlig brug, undertiden også anvendes til at begrænse den fremtidige anvendelse af ejendom, der forbliver på private hænder. Et typisk eksempel er Vejlovens § 41 og § 43, stk 2, 2. pkt. Efter disse bestemmelser kan hjørneafskæring og oversigtsservitutter gennemføres ved ekspropriation mod fuldstændig erstatning, også for mistet byggechance.

Karakteristisk for Zonelovens erstatningsregler er, at de tager sigte på intense begrænsninger i det fremtidige byggeri. Al tæt bebyggelse udelukkes fra store samlede arealer. Naturfredningslovens erstatningsbestemmelse i tilknytning til fredningskendelser og de tilfælde, hvor man anvender ekspropriationsprocessen, angår typisk ret små områder, men giver til gengæld erstatning også for mindre intense begrænsninger i det fremtidige byggeri.

En sidste gruppe undtagelser kan siges at udgøre en mellemgruppe. Begrænsningen i den fremtidige bebyggelse er geografisk ret snævert afgrænset, i al fald når man sammenligner med Zoneloven; men hvor begrænsningen rammer, kan den ramme ganske hårdt. Til denne gruppe hører nogle få regler, der giver mulighed for erstatning for mistet byggechance, forudsat at tabet er ud over det sædvanlige. Karakteristiske eksempler er Vejlovens § 38 og § 78, bd 4 § 17. I. B. 2., II. B. og III. Hvis ejeren af et areal, der er pålagt byggelinie eller ramt af adgangsregulering, afskæres fra en udnyttelse af arealet, der er økonomisk rimelig og forsvarlig under hensyn til ejendommens beliggenhed og øvrige beskaffenhed, og som svarer til den udnyttelse, der finder sted af andre tilgrænsende eller omliggende arealer, kan ejeren begære, at det offentlige overtager arealet mod fuld erstatning, for så vidt angår adgangsreguleringen dog kun hvis vejbestyrelsen ikke kan anvise anden fornøden adgang. Bestemmelserne er en videreførelse af regler, der kom ind i lovgivningen ved Byggelinienloven af 1928, og som har dannet forbillede for Zonelovens § 12. En lignende regel findes i Kommuneplanlovens § 32 for arealer, der ved en lokalplan eller bygningsvedtægt er forbeholdt offentlige formål, se bd 2 § 2. V. C. 5.

En anden udformning af samme tankegang findes i Luftfartslovens §§ 64–65. Hvis en indflyvningsplan fører til bebyggelsesbegrænsninger indtil 25 m over terræn betales erstatning, ellers ikke.

Det er muligt, at de nævnte undtagelser fra hovedreglen om, at der ikke betales erstatning for mistet byggechance, ikke er udtømmende.

Lovgivningen er så omfattende og uoverskuelig, at der muligvis findes andre regler, der hjemler erstatning end dem, der her er nævnt. Men de kan ikke være mange, og de kan ikke være praktisk betydningsfulde.

3°. *Andre tab*

Mistet byggechance er det praktisk vigtigste tilfælde af tab som følge af, at miljøretlige foranstaltninger hindrer en fremtidig fordelagtig ændring i igangværende virksomhed. Det er derfor det bedst undersøgte og gennemtænkte tilfælde.

Men lignende tab kan naturligvis forekomme ved afskæring af andre fremtidige brug end bebyggelse. Disse tilfælde er ikke så vel gennemarbejdede, men der er næppe tvivl om, at hovedreglen er den samme. Der betales som hovedregel ikke erstatning for afskæring af anden fordelagtig ændring end bebyggelse. Miljøbeskyttelseslovens ikrafttræden eller udstedelse af anordninger efter loven, der hindrer en fremtidig virksomhed, der tidligere ville have været lovlig, medfører ikke erstatning, bd 3 § 7. VII. B. De udvidelser af landbrugspligten eller den generelle klitfredning, som fra tid til anden er sket, har ikke medført erstatningspligt, jfr *Tolstrup*: Landboret, 3. udg, 1968.230–31 og *Tolstrup*: Landbrugsejendomme. Landbrugspligten, 1968.5–6. Det samme gælder de begrænsninger i adgangen til samdrift eller til at eje flere landbrugsejendomme, som landbrugslovgivningen fra tid til anden har gennemført. Indførelse af koncessionsordning for vandindvinding i 1926 gav ikke grundejerne erstatning for den begrænsning i den fremtidige råden, der derved opstod, bd 3 § 10. I. B. Afskaffelsen af grundejernes hidtidige ret til, når markedssituationen tilsagde det, at begynde at udnytte deres grusforekomster, medførte ikke ret til erstatning. Og de successive begrænsninger og nu den fuldstændige afskaffelse af grundejernes ret til vandindvinding til husbehov, som er foreslået ved L 143 1977/78, giver heller ikke adgang til erstatning.

Der gælder dog undtagelser fra hovedreglen, men de er få.

Idet der på ny tages forbehold om enkelte oversete bestemmelser, drejer det sig især om fire grupper.

Hvis en fredningskendelse medfører begrænsninger i den fremtidige erhvervsmæssige udnyttelse af en ejendom, f.eks. derved at jord ikke må dyrkes eller beplantes, eller at hegn ikke må fjernes, eller at der gives offentligheden adgang til jordene, betales der erstatning for hele det derved fremkaldte tab, bd 3 § 8. II. D.

Den generelle åbning af private strande og private skove, der gennemførtes ved Naturfredningsloven i 1969, medfører derimod kun er-

statning efter lignende principper som i Vejlovens §§ 38 og 78, nemlig offentlig overtagelse i tilfælde af væsentlige gener, se §§ 54, stk 10–11 og 55, stk 8, samt bd 3 § 8. III. C.

Hvor de miljøretlige foranstaltninger, der udelukker eller begrænser fremtidig ændring i igangværende virksomhed, følger ekspropriationsprocessens regler, gælder – som ved mistet byggechance – at der betales erstatning for ethvert tab.

Endelig indtager bygningsbevaringen en særstilling. Fredning af en bygning efter Bygningsfredningsloven eller pålæggelse af en lokalplan efter Kommuneplanlovens § 18, stk 1, nr 14, om bevaring af eksisterende bebyggelse medfører ikke erstatning for de – ofte følelige – begrænsninger i fremtidig ændring i virksomheden, som bygningsbevarelsen medfører. Først når ejeren ønsker at rive den bevaringsværdige bygning ned, bliver der tale om erstatning, efter Bygningsfredningsloven ubetinget, efter Kommuneplanloven kun hvis der er et væsentligt misforhold mellem ejendommens afkastningsgrad og afkastningsgraden for ejendomme med en lignende beliggenhed og benyttelse, som ikke er omfattet af et nedrivningsforbud, Kommuneplanlovens § 33, stk 2; se i det hele bd 3 § 13. II. E. og III. A.

4°. Afskæring af fordelagtige ændringer og ekspropriation

Ovenstående afsnit 2° og 3° indeholder en oversigt over, i hvilket omfang den lov, der gennemfører eller hjemler miljøretlige foranstaltninger, der hindrer fordelagtige ændringer i igangværende virksomhed, giver erstatning for tab som følge af denne hindring.

Det hører med til billedet at gøre opmærksom på, at der kan blive tale om at yde erstatning for sådanne tab efter andre regler end dem, der er knyttet til vedkommende reguleringslov.

Hvis en ejendom, der har en byggechance eller en lignende merværdi, overtages af det offentlige ved ekspropriation, afskæres den hidtidige ejers muligheder for at foretage fordelagtige ændringer i ejendommens anvendelse naturligvis ligeså effektivt, som hvis selve ændringen afskæres. Skal ekspropriationserstatningen i sådanne tilfælde også omfatte erstatning for byggechancen eller lignende merværdi?

I Danmark er spørgsmålet ikke af stor praktisk betydning. Vi har endnu ikke hjemmel til at ekspropriere til boligformål. Derfor forekommer problemet kun, når det eksproprieres til veje, lufthavne, skoler eller anden offentlig brug. Problemet får en helt anden dimension, hvis man – som i mange andre vesteuropæiske lande – har hjemmel til at

ekspropriere til boligformål, og faktisk udnytter denne hjemmel i vidt omfang. Principperne for fastsættelse af ekspropriationserstatningen bliver i så fald af stor betydning for prisen på den jord, som byudviklingen sker på. Hvis man nemlig ved ekspropriation kan se væk fra byggechancen og alene betale erstatning på grundlag enten af den faktiske anvendelse af ejendommen eller dog af en anvendelse, som ligger i forlængelse af den allerede foretagne, vil jordprisen, alt andet lige, falde. Det er da også karakteristisk, at gældende ret i en række vest-europæiske lande mere eller mindre klart har et sådant indhold.

Vi har i Danmark ikke tilsvarende regler. Gældende ret, der er fastlagt i domstolenes praksis, har i lang tid lagt værdien i handel og vandel til grund for erstatningsfastsættelsen ved ekspropriation og har ergo også givet erstatning for byggechance eller lignende merværdi. Denne praksis er fastholdt også efter Zoneloven i 3 højesteretsdomme, der alle angik vejekspropriation i landzonen. Det hedder i højesterets præmisser til de 2 sidst afgjorte sager: »Ved fastsættelsen af ekspropriationserstatning for et areal, der er henført til landzone, må der tages hensyn til de begrænsninger i udnyttelsen, der følger af reglerne i loven om by- og landzoner. Det findes imidlertid ikke at være udelukket, at arealet i handel og vandel kan have en yderligere værdi på grund af forventningen om en ændret anvendelsesmåde, selv om dette forudsætter tilladelser i medfør af loven, som ejeren ikke har krav på, eller en ændring af arealets zonestatus. Såfremt en sådan øget værdi kan fastslås, findes erstatningen også at måtte omfatte den, hvilket lovens regler ikke kan anses at være til hinder for«, U 1974.332 H med kommentar af højesteretsdommer *Spleth* i U 1974 B.349 og U 1975.718 og 722.

3. Situation 2. Miljøretlige foranstaltninger kræver ændring i igangværende virksomhed

a. Om situationen

Situationen er lige så typisk for forureningsområdet, som situation 1 er for stedplanlægningen, men den forekommer naturligvis også på andre områder af miljøretten.

Ved nærmere eftersyn er situation 2 endnu mindre ensartet end situation 1.

Intensiteten i indgrebet kan veksle meget betydeligt. Kravene til ændring i bestående virksomhed kan føre til, at virksomheden må ophøre. Sædvanligvis vil følgen kun blive dyrere drift, men fordyrelsen kan variere fra det bagatelagtige til det meget væsentlige. Der er naturligvis

heller ikke noget i vejen for, at kravet om ændring i virksomheden kan betyde, at fremtidig virksomhed bliver billigere. Dette tilfælde ses der imidlertid bort fra i det følgende.

Kravet om ændring kan *udformes* på forskellige måder.

Den situation man først og fremmest forbinder med spørgsmålet om »tilbagevirkende kraft« forekommer, hvor en ny regel i en lov eller en anordning umiddelbart forlanger sig tillempet på allerede igangværende virksomhed.

Variationer af denne udformning forekommer, hvor de nye regler vel gælder umiddelbart, men der kan gives dispensation til fortsættelse af den hidtidige virksomhed, eller hvor de nye regler kun gælder, hvis forvaltningen efter en konkret bedømmelse kræver dem tillempet. I begge varianter afgøres spørgsmålet om de nye, strengere kravs tillempning således ved en konstitutiv forvaltningsakt og ikke ved umiddelbar regelanvendelse.

Kravet om ændringer i bestående virksomhed kan imidlertid også udformes således, at man ikke med sikkerhed kan tale om, at kravet er fremkaldt af nye regler. Sådanne tilfælde forekommer, hvis den retsakt, der kræver ændringen, er en plan eller et forbud/påbud, der udstedes med hjemmel i en lov eller anordning, der også hidtil har været gældende. Her må man imidlertid være opmærksom på den uskarpe grænse mellem regulering ved regler og ved forbud/påbud, som er påpeget ovenfor under II. A., 5. type. Det kan være, at et forbud/påbud, f.eks. en fredning, indeholder krav om ændring i den igangværende virksomhed, der er originært i den forstand, at der forud for fredningen åbenbart ikke i nogen rimelig betydning af ordet kunne siges at gælde en pligt til den nu krævede adfærd. Men det kan også tænkes, at et forbud/påbud må betragtes som en konkretisering af en upræcis generel regel, som var gældende også før forbudet eller påbudet udstedtes. Klare eksempler er Kommuneplanlovens § 44, stk 2, og Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 1–3. Efter Kommuneplanlovens § 44, stk 2, må skiltning, lysinstallationer o lign ikke være til ulempe eller virke skæmmende i forhold til omgivelserne. Kommunalbestyrelsen kan ved forbud eller påbud sikre opfyldelsen af denne regel. Efter Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 1–3, kan der anvendes forbud/påbud over for igangværende særlig forurenende virksomheder, der, hvis de var nyanlagte, krævede godkendelse. Indgrebet skal være begrundet i, enten at virksomhedens forurening medfører overhængende alvorlige farer for sundheden, eller i at forureningen ikke skønnes at være uvæsentlig.

Billedet af de forskellige måder, hvorpå krav om ændringer i bestå-

ende virksomhed kan udformes, sløres yderligere, når man drager to – praktisk betydningsfulde – variabler med ind.

Hvis man har haft en regel, der regulerede miljørelevant virksomhed, som f.eks. den tidligere Normalsundhedsvedtægts § 30, men ikke gennemtvunget den alt for konsekvent, og derefter vedtager en ny regel, der i grove træk er en klarificering af den hidtil gældende, og nu virkelig gennemtvinger denne, er det så noget, der med rimelighed kan betegnes som »tilbagevirkende kraft«? Lovlig firkantet udtrykt var det, hvad der skete, da Miljøbeskyttelsesloven trådte i kraft, se bd 3 § 7. I. B.

Hvis en regel overlader forvaltningen en betydelig valgfrihed, et skøn, og forvaltningen hidtil har fulgt én praksis og nu skærper sin praksis, skal dette tilfælde så behandles på samme måde, som hvor en ny lov eller anordning forlanger ændringer i bestående virksomhed?

Den situation, der behandles i dette afsnit – miljøretlige foranstaltninger kræver ændring i igangværende virksomhed – kan tilmed veksle på grundlag af andre variabler end de hidtil nævnte, intensiteten i kravet om ændringer og kravets forskelligartede udformning. Der er således forskel på, om kravet om ændring skal realiseres straks, eller om de nye strengere krav først skal efterleves efter en vis lang *frist*. Og det er et spørgsmål, hvorvidt virksomhed, der skulle have og har *fået offentlig tilladelse* – og det gælder en meget stor del af den miljørelevante virksomhed i den private sektor – er mere modstandsdygtig eller tværtimod mindre modstandsdygtig over for krav om ændringer i igangværende godkendt virksomhed.

Konklusionen af ovenstående analyse af situationen: miljøretlige foranstaltninger kræver ændring i igangværende virksomhed er vist nok denne: Her er tale om en velkendt og praktisk væsentlig retlig situation, som sammenlignet med situation 1 har et klart og væsentligt karakteristikon. I situation 1 er virksomheden eller individet i den private sektor selv herre over, om den miljøretlige regulering skal have aktuel betydning. Hvis den hidtidige virksomhed fortsættes uændret, rammes den ikke. I situation 2 gennemtvinger myndigheden en ændring i den igangværende virksomhed. Ved nærmere eftersyn viser det sig imidlertid, at denne situation indeholder et ganske kompliceret sæt af variabler.

Et rimeligt udtømmende svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang krav om ændring i bestående virksomhed er lovlig eller retspolitisk acceptabel, og om der skal betales erstatning, ville derfor kræve analyse af variablerne og en undersøgelse af lovgivningen og forvaltningspraksis på et stort felt og over ret lang tid.

Det sker ikke i det følgende. Her er kun tale om tilløb og hovedtræk.

b. »Tilbagevirkende kraft«

I den danske Grundlov findes ikke som f.eks. i den norske et forbud mod loves tilbagevirkende kraft. Lovgivningsmagten er således ikke afskåret fra at stille nye strengere krav til igangværende virksomhed.

I hvilket omfang lovgivningsmagten bør gøre dette, er imidlertid et grundlæggende retspolitisk problem. Det er åbenbart, at miljøværnsbestræbelserne ville blive praktisk uigennemførlige eller i al fald først få virkninger lang tid frem i tiden, såfremt man virkelig skulle respektere velerhvervede rettigheder ved at lade allerede igangværende virksomhed fortsætte uændret (eller ved at betale erstatning for alle mulige tab). På den anden side er det et af kendetegnene for et nogenlunde velfungerende samfund, at de nødvendige ændringer ikke sker alt for brat, og at ingen gruppers vilkår ændres alt for voldsomt, alt for pludseligt. Men også i mere håndgribelig og mindre abstrakt forstand er der tale om retspolitiske eller måske endda *tout court* politiske problemer. Ved at lade nye, strengere krav gælde også for ældre virksomheder, flytter man økonomiske værdier fra gamle til nye virksomheder. Og omvendt, hvis de nye krav kun skal gælde nye virksomheder. Og betales der erstatning, flyttes der helt bogstaveligt penge fra skatteyderne til virksomhedsejere, eventuelt tillige til ansatte og kunder i den modtagende virksomhed. Dette almene problem har især i de senere år været aktuelt på byfornyelses- og forureningsområderne, se bd 2 § 6. I. og bd 3 § 7. I. C.

Men det er naturligvis ikke noget nyt problem; og af lovgivningspraksis kan udledes nogle retspolitiske principper, der tillempe med større eller mindre konsekvens i lovgivningen, se nærmere min redegørelse i Folketingstidende 1971/72 B.555 ff.

I bygningsretten har man i mere end 100 år ret konsekvent tillempt det princip, at nye, skærpede byggeforeskrifter ikke fører til, at bestående bygninger skal ændres, bd 2 § 5. II. B. Lovgivningen indeholder naturligvis undtagelser, men de er få og ret beskedne. Samme princip gælder stedplanlægningen; lokalplaner kræver ikke ændringer i det bestående, Kommuneplanloven § 31, se bd 2 § 2. V. C. 1.

På sundhedslovgivningens område har princippet lige så længe været det modsatte. Nye, skærpede krav skal enten ubetinget eller efter myndighedernes konkrete bestemmelse tillempe på bestående virksomhed. Dette gælder endog, såfremt de nye krav gør fortsættelse af den igangværende virksomhed økonomisk umulig. Princippet er udtalt i Hygiejnekommissionens betænkning 590/1970.112 og 120, hvor det

hedder, at det også hidtil har været erkendt, at sundhedsmæssige regler i modsætning til lovgivning på så mange andre områder principielt også må finde anvendelse på eksisterende forhold eller indretninger. Og det er lagt til grund i retspraksis, se især U 1956.734, hvor Landbrugsministeriet helt generelt udtalte, at bestemmelser i nye kødkontrolregulativer, der stiller strengere krav end hidtil, også finder anvendelse på allerede godkendte virksomheder.

Samme grundsætning gælder på brandlovgivningens område. Et nyt og meget klart udtryk herfor er loven om brandsikring af ældre beboelsesejendomme, lbkg nr 228 af 26/5 1977, der pålægger ejere af nærmere beskrevne ældre ejendomme at ændre disse, så de opfylder nærmere beskrevne krav til trapper, trapperum, redningsvinduer, adgangsforhold m v, se bd 2 § 6. II. D. 6°

Miljøbeskyttelsesloven bygger – som det var at vente – på traditionen fra sundhedsområdet og ikke på bygningsrettens princip, jfr *Bernhard Gomard* i U 1978 B.59–60. Der tages dog ganske vidtgående hensyn til igangværende virksomhed.

Princippet om miljøbeskyttelsesreglernes tillem্পning på igangværende virksomhed finder f eks udtryk i lovens § 3, stk 3, hvorefter den, der udøver virksomhed, der er omfattet af loven, skal træffe de til forebyggelse og imødegåelse af forurening nødvendige foranstaltninger og tilrettelægge virksomhedens drift på en sådan måde, at den mindst muligt giver anledning til forurening; og i lovens § 11, stk 1, if: »Beholdere med væsker eller stoffer, der kan forurene grundvandet, bortset fra tætte beholdere, som alene anvendes til ajle eller ensilagesaft, må ikke uden tilladelse fra ministeriet være nedgravet i jorden.« Særligt ubetinget er princippet udtrykt i Miljøreglementet, § 1.2: »Reglerne finder anvendelse over for alle ved bekendtgørelsens ikrafttræden eksisterende forhold eller indretninger, medmindre andet udtrykkeligt er fastsat i de enkelte bestemmelser.«

Miljøbeskyttelsesloven indeholder ligeledes hjemmel til at skride ind mod bestående virksomheder med konkrete forbud/påbud. Lovens § 25 giver således miljøværnsmyndighederne hjemmel til at påbyde forbedring eller fornyelse af et bestående spildevandsanlæg, når det ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, og § 44, stk 1–3 indeholder hjemmel til indgreb over for igangværende, særligt forurenende virksomheder, der, hvis de var nyanlagte, krævede godkendelse. Indgrebet skal være begrundet i ét af to forhold. Enten skal virksomhedens forurening medføre overhængende, alvorlige farer for sundheden (stk 3), eller også skal forureningen ikke skønnes at være uvæsentlig (stk 1 og 2).

Princippet modificeres først og fremmest ved den almindelige afvejningsbestemmelse i Miljøbeskyttelseslovens § 1, stk 3: »Ved bedømmelse af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forurening skal der på den ene side lægges vægt på de ydre omgivers beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side på den samfundsmæssige nytte (af virksomheden) og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.« Det fremhæves i kommentaren til denne lovbestemmelse, at afvejningshensynene får særlig betydning i forbindelse med påbud efter § 25 og § 44. *Niels Borre*: Miljøbeskyttelsesloven, 1973.50, jfr 126. Men hensynet til igangværende virksomhed får også andre udtryk. I kommentaren til lovens § 6, der indeholder hjemmel for ministeren til at udstede en lang række afledede regler, hedder det således, at »de regler, der vil blive udfærdiget, vil tage hensyn til, om de skal vedrøre kommende virksomheder eller virksomheder, som allerede er etableret. Kravene til kommende virksomheder vil eventuelt kunne være strengere, idet disse virksomheder allerede under planlægningen og projekteringen vil kunne tage hensyn til de stillede krav,« *Borre*, anf værk.66. Lovens § 19 fastslår den hovedregel, at bestående spildevandsanlæg, som er lovlige efter hidtidig lovgivning, fortsat kan anvendes. Hovedreglen fraviges dog ikke blot ved bestemmelsen i § 25, der er nævnt ovenfor, men også i § 19, stk 2, hvorefter der kan fastsættes regler om, at forureningsmyndighederne inden nærmere angivne tidsfrister skal tage spørgsmålet om bestående anlægs fortsatte benyttelse op til afgørelse.

Uden for disse områder tegner der sig ikke noget klart billede.

Indførelsen og udvidelserne af Naturfredningslovens byggelinier har naturligvis ikke berørt bestående bebyggelse, men udvidelsen i 1969 af strandbeskyttelseslinien til også at omfatte terrænændringer hindrede også molergravning, der var i gang, U 1971.666.

Indførelse af reguleringen af vejadgangen i henhold til vejlovgivningen berører ikke de bestående indkørslers fortsatte uændrede anvendelse, og efter Landbrugslovens § 35 kan brugsforhold, der er lovlige efter hidtidig lovgivning, vedvare kontraktperioden ud, selv om det er i strid med lovens bestemmelser.

Efter Råstofloven af 1972 § 5 krævedes ikke tilladelse til at fortsætte lovligt påbegyndt råstofindvinding. Der skulle kun foretages en anmeldelse. Tilsvarende regler gælder for erhvervsmæssig udlejning af sommerhuse efter Sommerhuslovens § 12, stk 4. Men efter den gældende Råstoflovs § 22 bortfalder anmeldte rettigheder fra bestemte datoer fra d 1/7 1978 til d 1/7 2003. Vandforsyningslovgivningen inde-

holder lignende regler om vandindvindingsrettigheder, der ikke oprindeligt krævede tilladelse, Vandforsyningslovens § 68, stk 2, jfr L 143 1977/78 § 87, stk 2–5.

Hvor der i lovgivningen er hjemmel til ved en plan eller et forbud/påbud at gribe ind i bestående forhold, har planerne eller forvaltningsakterne naturligvis virkning også for igangværende virksomhed. Det gælder således f.eks. saneringsplaner efter Saneringsloven og gårdrydningspåbud efter Byggelovens § 15, se bd 2 § 6. Det gælder fredningskendelser, der kræver ændring i bestående virksomhed, nedlæggelse af bestående overkørsler efter Vejlovens § 43, stk 2, og påbud efter Sommerhuslovens § 4 om at udnytte et areal i et sommerhusområde i overensstemmelse med de bestemmelser, der gælder for området. Og det gælder naturligvis også forbud/påbud, som mere eller mindre klart kan betragtes som konkretiseringer af allerede foreliggende upræcise regler, f.eks. ovennævnte forbud/påbud efter Miljøbeskyttelseslovens § 44, stk 1–3 og Kommuneplanlovens § 44, stk 2.

Lovgivningens positive regler om mulighederne for indgreb i en bestående tilstand, der er skabt på grundlag af en offentlig tilladelse, er heller ikke let at samle i et klart billede. Miljøbeskyttelseslovens § 94 bekræfter den almindelige hovedregel om, at afgørelser truffet efter hidtil gældende regler bevarer deres gyldighed trods den nye lov. Men lovens § 11, stk 3, giver hjemmel til, at tilladelser til vandafledning til undergrunden til enhver tid kan ændres eller tilbagekaldes, når hensynet til miljøbeskyttelsen gør det ønskeligt, og efter § 44, stk 4, kan der gives forbud/påbud til særlig forurenende virksomheder, der har fået tilladelse efter kap 5, såfremt forureningen går væsentlig ud over, hvad der var lagt til grund ved godkendelsen. Og de tidsbegrænsninger af graverettigheder og vandindvindingsrettigheder, der er omtalt ovenfor, gælder også rettigheder, der bygger på tidligere givet offentlig tilladelse.

De almindelige ulovbestemte forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af forvaltningsakter – *Poul Andersen*: Dansk Forvaltningsret, Alm emner, 5. udg 1965.481 ff og *Erik Harder*: Om ændring af administrative afgørelser, 1962.139 ff – har ikke en sådan præcision, at de gør billedet væsentligt klarere.

c. Erstatning

I situation 1, hvor miljøretlige foranstaltninger hindrer fordelagtige ændringer i igangværende virksomhed, er det i princippet klart, hvori det *tab*, der skal erstattes, består. Det er værdien af den mulighed for ændring, som nu afskæres. I situation 2, hvor miljøretlige foranstaltninger

kræver ændringer i igangværende virksomhed, er tabet meget vanskeligere at beskrive. De kendte tvivlsspørgsmål vedrørende ekspropriationserstatningen – se bd 4 § 15 – dukker op, ofte yderligere besværliggjorte, fordi formuegodet forbliver hos den hidtidige ejer, og fordi det ofte er uklart i hvilket omfang den, der rammes af indgrebet, kan overvælte sine eventuelle merudgifter på andre.

Miljørettens positive lovbestemmelser om, *hvornår der ydes erstatning* i anledning af krav om ændringer i igangværende virksomhed, tegner ikke noget klart billede.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder kun i rene undtagelsestilfælde hjemmel til erstatning i den beskrevne situation. Spørgsmålet om erstatning for merudgifter som følge af krav i medfør af miljøbeskyttelseslovgivningen til lovligt etablerede virksomheder blev rejst under lovens forberedelse. Men regeringen afviste en almindelig erstatningsregel, og et udvalg nedsat af Miljøministeriet i 1974 frarådede i en betænkning – Miljølovgivning og Erstatning – fra oktober 1976 indførelse af lovhjemmel til erstatning for merudgifter som følge af krav i medfør af miljøbeskyttelseslovgivningen til lovligt etablerede virksomheder. Lovgivningen om støtte til miljøinvesteringer kan i et vist omfang betragtes som et alternativ til en almindelig erstatningsregel, se ovenfor II. B. 1. og i det hele bd 3 § 7. VII. B.

Undtagelserne findes i §§ 13–14. § 13 omhandler den situation, at et offentligt vandforsyningsanlæg har fået tilladelse til at udnytte overfladevand. I forbindelse dermed kan der fastsættes et beskyttelsesområde, inden for hvilket der ikke må drives erhvervsvirksomheder, institutioner, campingpladser o lign eller findes oplag af stoffer, der kan forurene vandforsyningsanlægget. Pålægges der herved grundejere at ændre eller ophøre med et bestående forhold, skal der betales erstatning. Den kan dog nedsættes eller bortfalde, for så vidt forholdet ikke var lovligt, hensigtsmæssigt eller forsvarligt. § 14 drejer sig om de tilfælde, hvor der meddeles forbud eller påbud til forebyggelse af fare for forurening af bestående eller fremtidige vandforsyningsanlæg, hvortil der kræves tilladelse. Efter § 14, stk 2, kan spørgsmålet om, hvorvidt der skal betales erstatning i anledning af et sådant forbud eller påbud afgøres af landvæsensretten. Forbud eller påbud vedrørende lovligt bestående forhold, herunder lovlig anvendelse af oplagring af gødningsstoffer i landbrug, gartneri og skovbrug, kan dog kun meddeles mod fuldstændig erstatning, medmindre andet følger af andre retsregler.

Disse to regler stammer fra Vandforsyningsloven, hvor der findes en række nært beslægtede erstatningsregler. Efter § 19 er ejeren af et vand-

indvindingsanlæg, der kræver tilladelse, erstatningspligtig for skade, som voldes i bestående forhold ved forandring af grundvandsstanden, jfr § 36, der indeholder en lignende bestemmelse for så vidt angår anvendelse af overfladevand. Lovens kap 1, afsnit 5, om ændring og bortfald af retten til vandindvinding indeholder yderligere en række erstatningsregler, der tager sigte på indgreb i vandindvindingsrettigheder. Også Vandløbsloven indeholder en række regler om erstatning for indgreb i bestående forhold, se således § 21, § 68 og § 105.

Reglerne om erstatning i forbindelse med brugen af vand har praktisk betydning. Landvæsenstretterne har i lange perioder anvendt dem i betydeligt omfang; der henvises til bd 3 § 10 og den der anførte litteratur samt *Bernhard Gomard* U 1978 B.53, særlig 59 ff. Reglerne har tillige en lang historisk udvikling bag sig. Vandlovgivningen var i sit udspring en lovgivning, der regulerede forholdet mellem flere private udnytttere af vand, snarere end en reguleringslovgivning af den nu gængse type, hvor forvaltningen og borgeren står over for hinanden. Reglerne synes at have virket tilfredsstillende i praksis; i al fald foreslås de opretholdt i alt væsentlig uændret i L 143 1977/78. Dette hindrer imidlertid ikke, at reglerne harmonerer ret dårligt med de erstatningsregler, der i øvrigt findes inden for miljøretten.

Hvis de miljøretnlige foranstaltninger, som rejser kravet om ændring i igangværende virksomhed, er formuleret i en fredningskendelse, betales der erstatning efter Naturfredningslovens § 21. Derudover indeholder Naturfredningsloven kun meget specielle erstatningsregler, der tager sigte på den her beskrevne situation. Efter § 49 skal et jordarbejde standses, hvis der findes fortidsminder. Rigsantikvaren skal herefter tage stilling til, om det kan fortsætte, eller det skal indstilles, indtil der er foretaget en undersøgelse, eller indtil spørgsmålet om offentlig erhvervelse af fortidsmindet er afgjort. Private grundejeres tab ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift, mens undersøgelsen foretages, eller spørgsmålet om erhvervelse afgøres, erstattes. Skulle åbningen af skove og strande føre til ændringer i igangværende virksomhed, kan der blive tale om at anvende overtagelsesreglerne i §§ 54, stk 10, 55, stk 8, og 56, stk 3.

Råstofloven af 1972 § 5, stk 4, indeholder hjemmel til erstatning, hvis en før lovforslagets fremsættelse lovlig påbegyndt råstofindvinding forbydes. Sådanne lovligt påbegyndte graverettigheder bortfalder efter Råstofloven af 1977 efter udløbet af visse frister, se ovenfor afsnit b, men hjemmelen til at gribe ind over for dem mod erstatning er opretholdt i lovens § 37, stk 2, nr 1.

Erstatning i anledning af miljøretlige foranstaltninger, der griber ind i igangværende virksomhed, er en selvfølge, når kravet om ændring fremsættes i ekspropriationsprocessens former, f.eks. ved nedlæggelse af overkørsler til vej efter Vejlovens § 43, stk 2, eller fjernelse af eksisterende luftfartshindringer efter Luftfartslovens §§ 61, 65, stk 4, og 67.

Saneringsloven indeholder forskellige bestemmelser om erstatning som følge af en saneringsplan, se bd 2 § 6. III. B. 5, men påbud om gårdrydning efter Byggelovens § 15 giver normalt ikke erstatning. Udøvelsen af boligtilsynets beføjelser fører ikke til erstatning, men i Boligtilsynslovens § 11 sættes der visse økonomiske begrænsninger for, hvad der kan kræves af en ejer. Disse begrænsninger gælder imidlertid ikke for påbud om vedligeholdelse i henhold til Byggelovens § 14 og påbud i henhold til Brandsikringsloven, se i det hele bd 2 § 6. II. C.

Denne opremsning af erstatningsregler er næppe udtømmende. Men der er grund til at understrege, at miljøretlige foranstaltninger i vidt omfang griber ind i igangværende virksomhed, uden at lovgivningen indeholder hjemmel til at yde erstatning. Det har således i mere end 100 år stået fast, at påbud om ændringer hjemlet i sundhedsvedtægterne ikke medførte krav på erstatning, uanset at de tab, der kunne blive følgen, var betydelige. Dette blev allerede fastslået i JU 1855.531, hvor en brændevinsbrænder forgæves fremsatte store erstatningskrav for tab som følge af, at sundhedsmyndighederne havde forbudt ham at have kohold i kælderen i brændevinsbrænderiet, jfr også U 1884.1129 H, U 1893.1059, U 1908.314 H, U 1910.182 H og U 1965.696. Heller ikke pålæg om vedligeholdelse i h t § 14 i Byggeloven og § 8 i Bygningsfredningsloven eller vedr skiltning i h t Kommuneplanlovens § 44, stk 2, medfører krav på erstatning.

Konklusionen af dette afsnit kan på det foreliggende næppe blive anden, end at det i miljøretten er en undtagelse, hvis der ydes erstatning for miljøretlige foranstaltninger, der kræver ændringer i bestående forhold, medmindre foranstaltningen gennemføres ved fredningskendelse eller efter ekspropriationsprocessens regler. Undtagelserne er imidlertid ikke lette at samle i et klart billede.

Hele spørgsmålet om betimeligheden af og udformningen af erstatningsregler i den her beskrevne situation trænger til en gennearbejdet undersøgelse med inddragelse af stof fra andre regelområder, først og fremmest fra erhvervsreguleringsretten.

4. Erstatning på andet grundlag end miljørettens positive lovregler

a. Indledning

De to forudgående afsnit indeholder en opremsning af – ville jeg tro – størsteparten af de lovregler inden for miljøretten, der hjemler erstatning for indgreb i »velerhvervede rettigheder«.

Hovedsigtet med dette afsnit er at se på, om de specielle lovbestemmelser suppleres af mere almene erstatningsregler. I denne forbindelse gøres også nogle bemærkninger om de positive lovreglers forhold til Grl § 73.

Erstatning kan naturligvis tænkes tildelt efter en konkret bevilling på en finanslov eller et kommunalt budget og altså på grundlag af rene billighedsbetragtninger. Men det normale er, at erstatning kun gives, hvor sædvanlig retlig hjemmel dertil er til stede.

Sådan hjemmel kan – foruden i miljørettens specialbestemmelser – findes i de almindelige grundsætninger om offentligretlig erstatningsansvar, i naborettens erstatningsregler og i Grl § 73.

Det almindelige offentligretlige erstatningsansvar spiller kun en begrænset rolle. Det er sjældent, at offentlige myndigheder ved anvendelsen af retlige reguleringsmidler inden for miljøretten overskrider grænsen for det erstatningsretligt forsvarlige. Men det hænder naturligvis, jfr *Poul Andersen* i Bet 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsansvar.⁵⁴ ff og J 1965.203 ff. Retspraksis har således i nogle tilfælde tillagt en ejer erstatning for tab forvoldt ved et retligt direktiv, der viste sig at mangle hjemmel, U 1939.131, U 1941.661, U 1967.15 H og U 1975.488. Og der findes enkelte domme om mere mislige forhold. Det offentlige er blevet pålagt erstatningsansvar i et tilfælde, hvor forvaltningen først var blevet dømt til at genoptage en sag, der var endt med afslag på en byggetilladelse, fordi afslaget led af magtfordrejning, og hvor man derefter tilvejebragte en byplansvedtægt, der hindrede det ønskede byggeri, se U 1942.273 H. Der blev ligeledes tilkendt erstatning i U 1956.1071 H, hvor en kommune overskred grænsen for den tilladelige besværliggørelse af et byggeønske.

De grundsætninger om erstatningsansvar for naboulempen, som er udviklet i retspraksis, se bd 4 § 18, har stor praktisk betydning, men på et begrænset område, især ved råden over offentlig ejet fast ejendom.

Det væsentligste spørgsmål er derfor: I hvilket omfang suppleres de positive lovbestemmelser i miljøretten af Grl § 73?

b. Grundlovens § 73

Grl § 73, stk 1, har følgende indhold: »Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

En grundlovsbetømmelse som § 73 kan opfylde flere funktioner.

1) Den kan opfattes som et grundlovsværn for den private ejendomsret som »retsinstitut«, altså som en grundlovsmæssig fastlåsning af det nuværende samfunds overvejende privatkapitalistiske præg; således *Berlin*: Dansk Statsforfatningsret II, 2. udg, 1939.390.

2) § 73 kan også tænkes at fungere som rettesnor for lovgivningsmagten ved udformningen af love, der berører den private ejendomsret. I denne funktion kan man meget vel forestille sig, at bestemmelsen drager en snævrere grænse end den, der kan gennemtvinges ved domstolene. Det er jo en velkendt foreteelse, at statsretlige regler ikke kan gennemtvinges ved sædvanlige retlige sanktioner, men at deres overholdelse beror på de øverste statsorganers respekt for reglerne, den offentlige menings pres, almindelig accepteret ideologi i vedkommende samfund osv; således *Bernhard Gomard*: Privat pension og social forsikring 1968.148 ff og *Castberg*: Norges Statsforfatning II, 3. udg.192–93.

3) Grl § 73 kan influere på især forvaltningens anvendelse af miljørettens retlige reguleringsmidler. Det kan ske således, at forvaltningen indskrænker anvendelsesområdet for reguleringsmidler, hvortil der ikke er knyttet erstatning, eller anvender reguleringsmidler hvortil der er knyttet erstatning uden for deres normale anvendelsesområde. En lang række eksempler til illustration af denne funktion er nævnt i FER 3. udg.107–09 og bd 4 § 14. I. B. 2., hvortil henvises. Den almindelige grundholdning, som disse eksempler viser, er klar nok, men betydningen af netop Grl § 73 for forvaltningens afgørelse i de mange eksempler er ikke let at bedømme. I vidt omfang ville resultatet nok følge allerede af almindelige fortolkningsvaner og af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Kun en højst besværlig sammenligning med tilsvarende afgørelser i lande uden forfatningsbestemmelser som Grl § 73 eller med mere begrænset forfatningsbeskyttelse af ejendomsretten kan give et svar herpå.

4) Den funktion, som den juridiske litteratur traditionelt har for øje, er § 73's virkning som en retlig grænse for lovgivningsmagten, der kan gennemtvinges af domstolene under disses udøvelse af prøvelsesretten over for loves grundlovsmæssighed.

Om fortolkningen af Grl § 73 findes en – efter danske forhold – meget omfattende litteratur.

De bedste almindelige fremstillinger findes i *Knud Illum*: Servitutter 1943 kap II, *Poul Andersen*: Dansk Statsforfatningsret, 1954.730 ff og *Ross*: Dansk Statsforfatningsret 2. udg, 1966.642 ff. Disse bøger indeholder udførlige henvisninger til anden litteratur. Blandt senere fremstillinger kan især henvises til *Gomard*: Privat pension og social forsikring 1968 kap 8, *Max Sørensen*: Statsforfatningsret kap 22, *Garde*: Erstatningsfrie reguleringer vedrørende fast ejendom. Det 25. nordiske Juristmøde, *A. Vinding Kruse*: Et spørgsmål om ekspropriation. U 1969 B.18 ff, *Egon Larsen*: Erstatning i henhold til loven om by- og landzoner 1970 og *Bent Christensen*: Regulering af byudvikling og sommerhusbyggeri og grundlovsmæssig erstatning. TFR 1970.113 ff.

I alt fald så længe man holder sig til ejendomsretten til fast ejendom, kan den gængse fortolkning af Grl § 73 som grænse for lovgivningsmagten kort gengives således: Man går ud fra en kerne af tilfælde, hvor § 73 utvivlsomt kræver, at der betales fuld erstatning. Det er de tilfælde, hvor privat fast ejendom tvangsmæssigt overgår til anden – i reglen offentlig – brug som vej, jernbane, havn, skole o s v. Uden for denne kerne kan forekomme mangfoldige og meget forskelligartede indgreb eller begrænsninger i ejerrådighederne. Om Grl § 73 i disse tilfælde medfører pligt til at yde erstatning, afhænger af et *samlet skøn*, hvori indgår en række momenter, hvoraf de væsentligste er: *om* reguleringen er mere eller mindre generel, specielt om den rammer mange eller få ejere; *om* reguleringen er mere eller mindre følelig, hvilket især er et spørgsmål om indgrebets intensitet, og om indgrebet angår en aktuel eller fremtidig råden; *om* indgrebet medfører overførelse af en del af ejerrådigheden til andre eller kun en tilintetgørelse af denne råden; og endelig, hvilke interesser eller grunde der bærer reguleringen.

Udøvelsen af dette samlede skøn bliver især aktuel, når lovgivningsmagten har vedtaget en lov, der gør indgreb eller begrænsninger i ejerrådighederne uden samtidig at hjemle fuld erstatning, og en borger herefter går til domstolene. Den opgave, der herved pålægges domstolene, kan bedst illustreres ved et citat fra *Ross*: Dansk Statsforfatningsret .642. Ross taler om teoriens opgave, men han tillægger utvivlsomt domstolene samme funktion, jfr 627, note 2. »Opgaven . . . må bestå i gennem en analyse af den foreliggende lovgivning og domspraksis at søge at udfinde, hvilke hensyn og kriterier der faktisk har været afgørende for grænsedragningen, eftersom der er ydet grundlovserstatning eller ej. Når resultatet af denne eksplikative analyse foreligger, kan det på sædvanlig måde gøres til genstand for vurdering og kritik. Derimod vil det være forfejlet ud fra forudfattede ideer at postulere en vis grundlovsfortolkning som gældende dansk ret. Resultater, der ikke i hovedsagen er

forklarende tydning og tydeliggørelse af de ideer, der mere eller mindre bevidst har bestemt den foreliggende lovgivningspraksis, kan ikke gøre krav på at gælde som andet end en privat vurdering, ikke som udtryk for dansk ret.»

Det samlede skøn over grænsen mellem ekspropriation og almindelige rådighedsindskrænkninger erkendes fra alle sider at være vanskeligt. Man er ligeledes enig om, at domstolene bl a derfor bør være særdeles tilbageholdende under prøvelsen af love, der ligger på eller omkring grænsen. Alligevel anser man det samlede skøn for brugbart. I den seneste fremstilling af dansk statsret – *Max Sørensen* – hedder det således: »En forklaring af lovgivningsmagts praksis og samtidig en vis vejledning ved afgørelsen af nye tilfælde får man . . . ved en samlet bedømmelse, hvori alle de nævnte kriterier indgår.»

Den gængse opfattelse er givetvis korrekt i den forstand, at de momenter, der efter gængs fortolkning bør indgå i det samlede skøn, spiller en stor rolle for udformningen af reguleringslovgivningens positive erstatningsregler. Der er heller ingen tvivl om, at den gængse fortolkning har vundet tilslutning i de begrundelser, der præger højesterets praksis i sager om loves overensstemmelse med Grl § 73, se særlig klart kommentarerne til U 1965.293 H og U 1962.276 H i henholdsvis U 1965 B.241 og TfR 1962.445.

Men der kan naturligvis rettes indvendinger imod den gængse fortolkning.

Opremsningen af momenter er således næppe udtømmende. For det første har traditioner på forskellige sagområder stor betydning, se f eks ovenfor 3. c. om vandløbs- og vandforsyningslovgivningens regler. For det andet spiller valget af reguleringsmiddel en rolle, også ved siden af den betydning, der kan tillægges sondringen mellem generel og konkret. Bortset fra den nu ophævede § 22 i Naturfredningsloven af 1961, se bd 3 § 8. II. D. 2., er der normalt ikke givet erstatning for nægtet tilladelse. Hvis man indretter reguleringen således, at ejernes forhold i vidt omfang bliver afhængigt af løbende tilladelser eller undtagelser, har man derved normalt også taget stilling til erstatningsspørgsmålet. Dette er næppe så urimeligt, som det kunne tage sig ud. Selve det forhold, at der er tradition for, at der ikke ydes erstatning for nægtet tilladelse, virker til at begrænse den enkeltes aktuelle tab. Hvor udsigten til at få tilladelsen ikke nærmer sig vished, vil den ekstra værdi, som tilladelsen tilfører ejendommen, sjældent kapitaliseres på forhånd.

På grundlag af en analyse af en række positive regler, hvoraf mange nu er ophævet, om erstatning eller ikke erstatning for mistet bygge-

chance, har jeg ment at kunne drage den slutning, at det samlede skøn på grundlag af de traditionelle skønsmomenter ikke på tilfredsstillende måde kan forklare eller harmonisere lovgivningens erstatningsregler om mistet byggechance og dermed skabe grundlag for vejledning for fremtiden, se nærmere TfR 1970.113 ff, særlig.131.

Det er en selvfølge, at denne sidste opfattelse kan diskuteres, se således bd 4 § 14. I. B. 1.

Usikkerheden og uenigheden vedrørende fortolkningen af en bestemmelse som Grl's § 73 hænger sammen med, at fortolkningen ikke alene er et spørgsmål om mere eller mindre korrekt brug af juridisk teknik. Det spiller også en rolle, hvordan fortolkeren i almindelighed ser på de frihedsrettigheder i Grundloven, der ikke har klar tilknytning til Grundlovens regler om statslivets organisation – og dem hører § 73 efter mit skøn ikke til. I de sidste par generationer har der her i landet været en klar tendens til at slække på sådanne grundlovsbestemmelseres grænse-dannende funktion. Man har – efter min personlige opfattelse med rette – villet gøre lovgivningsmagten rimeligt uafhængig af det samfundssyn, som engang i en ret fjern fortid har nedfældet sig i én eller et par sætninger, som har fået den særlige nimbus og juridiske valør, som grundlovsbestemmelser har. § 73 er en lapidarisk og meget generel bestemmelse. Den er blevet til under samfundsvilkår, som er helt forskellige fra de nuværende. Alligevel skal den anvendes som grænse for ofte meget specifikt udformede og indviklede lovgivningsinitiativer. Anlægger man en meget tilbageholdende fortolkning af bestemmelsen, åbnes der mulighed for at lade den sædvanlige politiske proces om godernes fordeling i samfundet fungere uden al for intens indblanding af argumenter om grundlovsstridighed, argumenter der er tilbøjelige til at afspore saglig politisk debat om økonomiske og etiske realiteter.

Det er først og fremmest Grundlovens beskyttelse af velerhvervede rettigheder, der er blevet ramt af denne udvikling. For tiden er der imidlertid en modgående tendens. Den tager ganske vist sigte på de politiske og personlige frihedsrettigheder. Man ønsker at skærpe Grundlovens skranker for at tvinge lovgivningsmagten til større hensyntagen til den enkeltes frihed, udfoldelsesmuligheder og menneskeværdighed. Men hvis denne tendens sætter sig igennem i domstolsprøvelsen, er det svært at forestille sig, hvordan den kan undgå at præge også fortolkningen af ejendomsparagraffen. De velerhvervede rettigheders grundlovsbeskyttelse kan måske efter årtiers stadig mere tilbagetrukken rolle se frem til en renaissance. Bemærkningerne om Grl § 73 i bd 3 § 7. VII. B. 1. og bd 4 § 14. I. B. 1. er måske begyndelsen hertil.

5) Ovenstående har taget sigte på den traditionelle statsretlige situation: Grl § 73 fungerer som en grænse for lovgivningsmagten og påses af domstolene under udøvelse af disses prøvelsesret over for loves grundlovmæssighed. Hvis grænsen er overskredet, fordi reguleringsloven ikke indeholder erstatningshjemmel, stemples den som for så vidt grundlovsstridig.

Spørgsmålet er, om ikke Grl § 73 kan anvendes på en mere beskedent, men måske også mere realistisk måde; nemlig som et rent supplement til reguleringslovgivningens erstatningsregler.

Tankegangen skulle nærmere være denne: Indretningen af reguleringslovgivningen overlades til lovgivningsmagten. Den er herved naturligvis bundet af Grl § 73, men de grænser, som denne bestemmelse lægger, er meget vide og vage. Kun i helt ekstreme tilfælde vil selve reguleringsordningen blive underkendt. Men reguleringsordningen kan – selv om den i øvrigt er i overensstemmelse med Grl § 73 – føre til, at en enkelt eller enkelte inden for den kategori af ejere, hvis ejerrådigheder begrænses, rammes atypisk eller uforudset hårdt. I sådanne undtagelsestilfælde kan domstolene uden andet grundlag end Grl § 73 yde erstatning; se nærmere TfR 1970.137 ff.

Det er en selvfølge, at domstolene også under udøvelse af denne funktion, må bygge på skønsmomenterne i den gængse teori. Men usikkerheden og uklarheden i skønsteorien bliver af mindre rækkevidde, fordi det drejer sig om at tage stilling til de sære og skæve undtagelsestilfælde, ikke til reguleringsordningen i sin helhed.

Retspolitisk kan der naturligvis argumenteres både for og imod at tillægge Grl § 73 en sådan funktion. Modargumenterne er især den retsikkerhed, der kan følge af at lade domstolene handle på så løst et grundlag som Grl § 73, og måske også risikoen for at domstolene vil være flottere med erstatning end lovgivningsmagten kan acceptere, med deraf følgende strid og pludselige ændringer i retstilstanden.

Domstolene har hidtil ikke vist tilbøjelighed til at ville anvende § 73 som et supplement til reguleringslovgivningens regler om erstatning. Påstand om erstatning direkte på grundlag af Grl § 73 har været nedlagt i en lang række retssager, men er aldrig blevet taget til følge, se JU 1855.531, U 1891.775, U 1895.842, U 1918.468 og U 1962.864 H, U 1972.189 og 192 samt U 1874.335 (Olvk) og U 1904 A.231. Trods denne retspraksis er det naturligvis ikke udelukket, at domstolene i fremtiden vil tilkende erstatning direkte på grundlag af § 73. Muligheden er ofte fremhævet i litteraturen, se nu også bd 3 § 7. VII. B. 1. og bd 4 § 14. I. B. 1., og en forudsætning om dens realisering indeholdes f.eks. i P. C.

Poulsens kommentar til dommen i U 1937.327 H i TfR 1938.340 og i redaktionsnoten til U 1927.954 H. Motiverne til Råstofloven af 1977, FT 1976/77 A.1907, indeholder en lignende forudsætning. Bemærkningen tager sigte på graverettigheder, der er holdt i live ved anmeldelse efter Råstofloven af 1972, og som ikke hverken bortfalder efter de hidtil gældende frister eller genbevilges. Om sådanne tilfælde siges: »Hvis tilladelse . . . ikke gives, vil indehaveren af den anmeldte ret kunne lide et tab og være erstatningsberettiget efter Grl § 73. Da det må formodes, at afviklingen af anmeldelserne kun i ringe omfang vil medføre erstatningssager, har man ikke fundet anledning til at foreslå en særlig erstatningsbestemmelse. Eventuel tvist om erstatningskrav må gøres gældende ved søgsmål for de almindelige domstole.«

Domsregister

JU 1855.531 147, 153	U 1927.954 H 153 f	U 1965.696 147
U 1874.335 Olvk 153	U 1937.327 H 153	U 1967.15 H 148
U 1884.1129 H 147	U 1939.131 148	U 1971.666 143
U 1891.755 153	U 1941.661 148	U 1972.189 153
U 1893.1059 147	U 1942.273 H 148	U 1972.192 153
U 1895.842 153	U 1956.1071 H 148	U 1974.332 H 138
U 1904 A.231 153	U 1962.276 H 151	FO 1975.448 118
U 1908.314 H 147	U 1962.864 H 153	U 1975.488 148
U 1910.182 H 147	U 1965.253 H 82	
U 1918.468 153	U 1965.293 H 151	

Sagregister

- Afhændelse af off ejendom på vilkår*, 74 f
Aftaler mellem private og det offentlige som reguleringsmiddel, 85 f
Almennyttige boligselskaber, arealer lejet af –, 31 f
Anordninger som styringsmiddel, 115 ff
Arealanvendelsen, fordeling af –, 27
 efter formål, 28
 privat – offentlig sektor, 29 f
 efter ejerkategorier, 31 f
Atomanlæg 11
- Bebyggelse, arealanvendelse for* –, 29 ff
Besværliggørelse af uønsket adfærd som styringsmiddel, 86 ff
Blyndhold i benzin, 11
Budgetstyring, 100 f
Byggechance, erstatning for mistet –, se *Erstatning, By- og Landzonelov*
Bygningsbevaring, oversigt, 9
 antal, 35
 erstatning ved –, 137
- Call-in*, 103, 123
Campinglov, oversigt, 17
Community Land Act, 77
Comprehensive planning, 25, 117 f
- Dispositionsplan som styringsmiddel*, 84 f
- Effluent Limitations*, 66
Ekspropriation til boligformål, 137 f
Emmissionsnormer vedr spildevand, 66 f
Environmental Impact Statement, 25
Erhvervelse, off – af fast ejendom for at opnå miljøregulering, 77 f
Erstatning, By- og Landzonelov, 133 ff
 Miljøloven, 145
 Vandforsyningslov, 145 f
- Naturfredningslov, 146
Råstoflov, 146
Saneringslov 147
grundlovsmæssig sikring af erstatning, 149 ff
- Fiskerilove, oversigt*, 13
Forbud som reguleringsmiddel, 56 f
Fordele som tilskyndelse til miljøregulering, 68 f
Forhåndsbesked fra reguleringsmyndighed, 82
Formålsbestemmelser, 116 ff
Forureningsafgifter, 72 f
Fredningsplaner, ikke-godkendte – som styringsmiddel, 84 f
Forurening, oversigt over bestemmelser om –, 10 f
- Genbrug*, 18
Generelle eller konkrete indgreb, 38 f
Generelle regler om retlig regulering, efterfølgende kontrol, 46 f
 forudgående kontrol, 49 f
- Hearing i amerikansk ret*, 107
- Indkaldelse til central afgørelse, se Call-in*
Industrialisering ctr miljøværn, 23 f
- Jagtlov, oversigt*, 13
- Klitfredning, ingen erstatning for udvidet* –, 136
Koleraepidemien, planlagte forbedringer efter –, 20
Koncessioner efter miljøretlige regler, 50 ff
Konkrete eller generelle indgreb, 38 f
Kontinentalsokkel, 14

- Koordinering uden for den offentlige sektor*, 95 ff
- Landbrug*, arealanvendelse for –, 28
- Landbrugslov*, oversigt over forureningsbestemmelser, 13 f
- Landbrugspligt*, ingen erstatning for udvidelse af –, 136
- Landzoner*, se By- og Landzoner
- Levnedsmiddelovgivning*, 19
- Lokale navn*, 97
- Meddelelse* til interesserede om, at sag rejses, 112 ff
- Midlertidig forbud* som reguleringsmiddel, 59
- Miljøbeskyttelsesreglementet*, 11
- Miljøministeriets rapport 1977*, 21, 25
- Naboer*, inddragelse af – ved forberedelse af miljøretsafgørelser, 114 f
- Naboret*, forhold mellem offentlige og private indgreb, 41 f
- erstatning, 148
- National Environmental Policy Act 1969*, 25
- Naturfredning*, oversigt, 15
- Offentlige*, det – som miljøforstyrrelser, 91 ff
- Offentligret*, afgrænsning over for privatret, 9
- Olieforurening*, 11
- Oplysningsvirksomhed*, offentlig – vedr miljøværn, 81
- Ordrestyring*, 99 f
- Planlovreformen*, oversigt, 15 f
- Planstyring*, 101 ff
- Praksisdannelse* ved løbende tilladelser, 53 f
- Pressure groups*, 110 f
- Privates reaktion* ved miljøretsovertrædelser, 42 f
- Privatret*, afgrænsning over for offentlig ret, 8 f
- Public utilities*, 28
- Påbud* som reguleringsmiddel, 56 ff
- Radioaktive stoffer*, 11
- Region- og kommuneplaner*, offentliggørelse, 109 f
- Reguleringsmidler*, 38 ff
- Rekurs*,
 lokalplaner, 125 f
 miljøloven, 127 f
 delegation af beføjelser, 128
 som administrativ styringsmiddel, 104
- Råstoflov*, oversigt, 14
- Sandflugtslov*, oversigt, 15
- Saneringsloven*, overblik over planer efter –, 84
- tidsfølgeplan efter –, 85
- Servicevirksomhed*, offentlig, 89 ff
- Skove*, arealanvendelse for –, 28
- Skovlov*, oversigt, 13
- Skønsmæssige afgørelser*, regeldannelse ved –, 118 ff
- Sommerhuslov*, oversigt, 17 f
- Specialitetsprincip*, det organisatoriske –, 117
- Spildevandscirkulæret*, 109
- Spildevandsmængder*, 34 f
- Stedplaner*, alm oversigt, 60
- Svovlindhold i brændsel*, 11
- Tilskyndelse* til miljøregulering ved fordele,
 – ved ulemper, 68 ff
- Tilbagevirkende kraft* af miljøretlige indgreb 141 ff, 133 ff
- Tjenestebefalinger* som styringsmiddel, 100
- Trafikanlæg*, oversigt, 17
- Transformation* af privat fast ejendom til offentlig for at opnå miljøregulering, 77
- Tvang* til gennemførelse af indgreb, 40 ff
- Typer af retlig regulering*, 46 ff
- Uforbindende udtalelser* som styringsmiddel vedr miljøværn, 81

*Vandforbrug, størrelse, 34 f**Vandforsyningslov, oversigt, 12**Vandkvalitetsnormer, 66**Vandløbslov, oversigt, 12 f**Veje, arealer af –, 35 f**Vejledning som styringsmiddel, 104 f**Velerhvervede rettigheder, 128 ff**erstatning for indgreb i –, 132 ff**Water Quality Standards, 66**Zoner, fordeling af arealer mellem forskellige –, 31*

Indholdsfortegnelse

§ 1. <i>Almindelige synspunkter (Bent Christensen)</i>	7
I. <i>Indledning</i>	7
A. Hvad er miljøret? (7–19).	
1. Principiel afgrænsning (7–9).	
2. Almindelig oversigt over lovgivningen (9–19).	
a. Forurening (10–12).	
b. Brug og bevaring af naturressourcer (12–15).	
c. Brugen af landet til bebyggelse og transportanlæg (15–18).	
d. Andre tilfælde (18–19).	
B. Baggrund. Ideologiske faktorer (19–26).	
1. Miljøbestræbelser som afværgning af industrialiseringens skadevirkninger. Afvejning (20–21).	
2. Konflikter. Miljøvern og økonomisk vækst. Vekslede vurderingsgrundlag (21–24).	
3. Helhedssyn (24–25).	
4. Offentlig sektor/privat sektor (25–26).	
C. Baggrund. Nogle faktiske oplysninger (26–37).	
1. Offentlig sektor/privat sektor (27–28).	
2. Arealanvendelsen (28–33).	
a. Fordeling efter formålet (28–29).	
b. Fordeling mellem privat og offentlig sektor (29–30).	
c. Arealer planlagt til bebyggelse (30–32).	
d. Fordeling efter ejere (32–33).	
3. Andre oplysninger (33–36).	
4. Nogle konkluderende bemærkninger (36–37).	
D. Oversigt over indholdet af resten af bindet (37).	
II. <i>Offentlig regulering af miljørelevant adfærd i den private sektor. Reguleringsmidler</i>	38
A. Retlig regulering (38–68).	
a. Variationsmuligheder (38–44).	
b. Yderpunkter og mellemformer (44–46).	
c. Typer (46–66).	
1. Generelle regler, hvis overholdelse påses efterfølgende (46–49).	

- 2. Generelle regler, hvis overholdelse påses forudgående (49–50).
 - 3. Løbende tilladelser (koncessioner) (50–55).
 - 4. Undtagelser (55–56).
 - 5. Konkrete forbud/påbud (56–59).
 - 1) Forbud/påbud som konkretisering af regler m v (56–58).
 - 2) Forbud/påbud som originært reguleringsmiddel (58–59).
 - 6. Stedplaner (60–66).
 - 1) Definition og forskellige typer af stedplaner (60–63).
 - 2) Udviklingstendenser (64–66).
 - d. Variationsmuligheder på andet grundlag (66–68).
 - B. Tilskyndelse (68–73).
 - 1. Tilskyndelse ved fordele (68–71).
 - 2. Tilskyndelse ved ulemper (71–73).
 - C. Råden over det offentliges ressourcer (73–81).
 - 1. Råden over fast ejendom (74–80).
 - a. Transformation og anden afhændelse af offentlig ejet fast ejendom for at ændre brugen af denne (74–77).
 - b. Erhvervelse som alternativ til retlig regulering (77–78).
 - c. Påvirkning ved den faste ejendom, der forbliver offentlig (78–80).
 - 2. Andre tilfælde (80–81).
 - D. Andre midler (81–89).
 - 1. Uforbindende udtalelser (81–85).
 - a. Forhåndsudtalelser og udtalelser under forhandlinger med myndigheden (82–83).
 - b. Efterfølgende udtalelser (83).
 - c. Uforbindende udtalelser, som ikke kan afgives som forvaltningsakter (83–84).
 - d. Uforbindende udtalelser med generelt indhold (84–85).
 - 2. Aftaler (85–86).
 - 3. Besværliggørelse (86–88).
 - 4. Påvirkning af den almindelige opinion (88–89).
- III. Den offentlige sektors forhold 89
- A. Offentlig servicevirksomhed på miljøværnets område (89–91).
 - B. Det offentlige som miljøforstyrrer (91–95).
 - 1. Kompetencefordeling inden for den offentlige sektor (92–94).
 - 2. Planer (94–95).

- 3. Offentlighed og medbestemmelse (95).
- C. Koordinering og styring inden for den offentlige sektor (95–105).
 - 1. De involverede forvaltningsorganer (96–98).
 - a. Lokal forvaltning (96–98).
 - b. Central forvaltning (98).
 - 2. Central styring af kommunerne (98–105).
 - a. Ordrestyring (99–100).
 - b. Budgetstyring (100–101).
 - c. Planstyring (101–103).
 - d. Godkendelse, call-in, administrativ rekurs (103–104).
- IV. *Nogle almindelige offentligretlige problemer* 105
 - A. Sagbehandling (105–116).
 - 1. Anordninger (105–108).
 - 2. Stedplaner (108–112).
 - 3. Forvaltningsakter (112–116).
 - a. Meddelelse om rejsning af en sag, der rejses af forvaltningen (112–114).
 - b. Inddragelse i sagens forberedelse på myndighedens initiativ af andre interesserede end adressaten (114–116).
 - B. Hjemmelsspørgsmål (116–124).
 - 1. Formålsbestemmelser (116–118).
 - 2. Skønsmæssige enkeltafgørelser og planer, generelle tjenestebefalinger, vejledninger eller praksis (118–124).
 - a. Indsigelse mod regeldannelse ved skønsmæssige afgørelser (118–120).
 - b. Indsigelse mod fravigelse af regler, dannet ved skønsmæssige afgørelser (120–124).
 - C. Administrativ rekurs (124–128).
 - D. Beskyttelse imod indgreb i »velerhvervede rettigheder« (128–154).
 - 1. Indledning (128–130).
 - 2. Situation 1. Miljøretlige foranstaltninger hindrer fordelagtige ændringer i igangværende virksomhed (130–138).
 - a. Om situationen (130–131).
 - b. »Tilbagevirkende kraft« (131).
 - c. Erstatning (132–138).
 - 1° Tabet (132).
 - 2° Erstatning for mistet byggechance (132–136).

3° Andre tab (136–137).	
4° Afskæring af fordelagtige ændringer og ekspropriation (137–138).	
3. Situation 2. Miljøretlige foranstaltninger kræver ændringer i igangværende virksomhed (138–147).	
a. Om situationen (138–140).	
b. »Tilbagevirkende kraft« (140–144).	
c. Erstatning (144–147).	
4. Erstatning på andet grundlag end miljørettens positive lovregler (148–154).	
a. Indledning (148).	
b. Grundlovens § 73 (149–154).	
Domsregister	155
Sagregister	156